



# e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))  
con sede en el  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición**

**Estela Grassi**

Profesora Regular de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Grupo de Estudios de Políticas Sociales y Condiciones de trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani.  
Correo electrónico: [egrassi@sociales.uba.ar](mailto:egrassi@sociales.uba.ar)

Recibido con pedido de publicación: 12 de marzo de 2012

Aceptado para publicación: 11 de abril de 2012

## **Resumen**

### **La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición**

Este artículo se ocupa de la política socio-laboral del Estado argentino durante el ciclo abierto a continuación de la crisis socio-económica y política que estalló en 2001. Desde entonces, el trabajo volvió a adquirir centralidad en el discurso que le da fundamento a dicha política. Se trata del “empleo de calidad” para el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y del “trabajo digno” para la política de auto-empleo que impulsa el Ministerio de Desarrollo Social. Estas expresiones sugieren sentidos que no son idénticos ni congruentes respecto de la concepción del trabajo, del tipo de integración que propugnan y de la consideración del sujeto del trabajo. Esa ambigüedad es tratada en primer lugar. A continuación se analiza la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, creada en 2009, en tanto se trata de un régimen que va en una dirección diferente.

**Palabras clave:** política socio-laboral; empleo de calidad; trabajo digno; integración social

## **Summary**

### **Social policy and work in contemporary Argentine. Between novelty and tradition**

This article focuses on the Argentine State social and labor policies during the cycle started after the socioeconomical and political crisis crashed in 2001. Since then, work has been again in the center of the speech sustaining such policy. The expressions that uphold this centrality are “quality employment”, according to Labor, Employment and Social Security Ministry, and "worthy work", in the context of the self-employment policy promoted by Social Development Ministry. The concept of work involved in these expressions is different and even inconsistent with regard to the type of integration they stimulate and the worker figure they consider. After treating this ambiguity, Universal Child Allowance for Social Protection, created in 2009, is analyzed as it is a regime going in a different direction.

**Keywords:** labor policy and social policy; quality jobs; worthy work; social integration

### Presentación

El último cuarto del siglo pasado se caracterizó por la transformación del capitalismo a nivel mundial, proceso que en nuestra región se vivió como una “novedosa” globalización a la que debían adaptarse las economías nacionales. Tal adaptación incluía las condiciones de trabajo, lo que se justificaba en -y al mismo tiempo produjo- una generalización de regímenes informales de empleo y la mayor incidencia de las economías de subsistencia, que en América Latina históricamente se combinaron con el empleo protegido. En términos de los grupos que viven y trabajan bajo estas modalidades, estos hechos significaron la ampliación del sector del proletariado históricamente relegado de las protecciones establecidas por la legislación laboral.

En el caso de Argentina, tanto el empleo irregular como la economía de subsistencia adquirieron mayor peso relativo y visibilidad en la década de los ochenta, combinadas con desempleo abierto y nuevas formas contractuales más precarias, caracterizaron el ciclo de la hegemonía neoliberal de la última década del siglo XX. La recuperación del crecimiento económico con escasa demanda de trabajo y las particulares condiciones del proceso político local,<sup>1</sup> debilitaron la capacidad de negociación de quienes buscaban ocuparse, dando lugar a la ampliación de una masa de trabajadores no necesarios en un mercado de trabajo que se restringió y se hizo más exigente respecto de las calificaciones requeridas. Así, la contracción del empleo protegido, la institución de formas contractuales precarias, la mayor disparidad de los salarios entre sectores, el mayor peso relativo de las ocupaciones de mala calidad y el desempleo liso y llano en el que se establecieron algunos grupos sociales más desfavorecidos, tuvieron como correlato la ampliación de un núcleo persistente de pobreza y de pobreza extrema, apenas alcanzado por una magra asistencia social. Asistencia cuyos efectos se hacían más estigmatizantes, a la par que se cuestionaban los dispositivos de la seguridad social ligada al empleo (característica del régimen local) y se reformaban sus instituciones, individualizándose la incumbencia, el acceso y los gravámenes.

Esta es una brevíssima síntesis del régimen de acumulación que dejó configurada una sociedad visiblemente desigual, en la que los indicadores socio-económicos clásicos no alcanzan para reflejar cabalmente las distancias sociales que estructuran los modos de reconocernos (o no) como partícipes de una misma comunidad nacional. Son estos resultados los que conducen a prestar atención a los límites del trabajo como garantía de la seguridad de la reproducción de la vida y a los problemas de integración (como reconocimiento mutuo y participación valorada en la vida social). Ambos (la reproducción de la vida y la integración social) son inherentes a la política en un plano idéntico, distinguibles solamente a los fines del análisis. Este artículo se ocupa de la política socio-laboral del Estado argentino durante el ciclo abierto a continuación de aquel que eclosionó en 2001. Desde entonces puede distinguirse un tiempo político diferente, entre otras cuestiones porque el trabajo volvió a articular el discurso que le da fundamento a las preocupaciones expresadas por dicha política. La misma se despliega en un abanico que comprende tanto la evocación de los sentidos y las formas clásicas de la política social y laboral del peronismo, como también su superación y la adopción de estrategias originales que adaptan y recrean, de maneras más o menos novedosas o híbridas, proposiciones de signos ideológicos diversos, conformando un sistema heterogéneo pero, en conjunto, divergente con el programa del neoliberalismo. La referencia a la política socio-laboral requiere leerse según las siguientes consideraciones:

1- En términos empíricos, con “políticas socio-laborales” se pretende abarcar un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la

---

<sup>1</sup> En los noventa, un gobierno de identidad peronista, compartida por los sindicatos más poderosos y ligada a la historia de la clase trabajadora, condujo la reforma neoliberal que desanduvo los derechos y protecciones sociales que el propio peronismo había contribuido a instituir.

política laboral<sup>2</sup> o a las políticas sociales, pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen). Se trata de políticas y planes encarados tanto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) por como por el Ministerio de Desarrollo Social respectivo (MDS). Este recorte empírico se inscribe en las siguientes premisas teóricas. En primer lugar, dada la subordinación estructural del trabajo al capital, “en sentido estricto, corresponde referirse a la política social (en singular) como la forma política de la cuestión social, que se expresa y materializa en las políticas sectoriales, incluyendo la política laboral [no por reducirse ésta a un “sector” entre otros, sino porque], en primer lugar delimita los alcances de la mercantilización de la fuerza de trabajo” (Grassi, 2003: 26). Se entiende, entonces, que en ese conjunto de intervenciones y regulaciones se pone de manifiesto la consideración que adquiere el trabajo humano en la producción y, en consecuencia, la consideración que merece el sujeto del trabajo, que son ambos (el trabajo como tal, y el sujeto que lo realiza; o la fuerza de trabajo y su portador) el objeto o razón de ser de las políticas de empleo, salariales, de asistencia al desempleo, de seguridad y protección social (*Ibid.*: 280). Se desprende que ellas expresan (y constituyen al mismo tiempo) primordialmente el *régimen de reproducción* y, por lo tanto, demarcan (construyen y habilitan) las condiciones de vida y coadyuvan a la calidad de la participación en la vida social. Ese conjunto no agota la totalidad de intervenciones sociales del Estado que hacen parte de dicho régimen, pero se halla ahí un núcleo fundamental de lo que puede sintetizarse como la *reabsorción política de las divisiones sociales* en el capitalismo. En consecuencia, es necesario para el análisis considerar las formas de sutura que las políticas concretas proponen y/o permiten o aquellas que se desestiman.

2 – En estos argumentos se sostiene la necesidad de poner el foco del análisis en el **sentido que siguen estas políticas**. Esto es, en la dirección hacia la que se orientan y en los objetivos que se mencionan, en los límites que se hacen manifiestos y en las alternativas que se abren; todo lo cual no está nunca predeterminado, sino que se inscribe en la disputa político-cultural (por el poder de conducir y de interpretar y otorgar significados).

3 - En este caso se trata de tomar en cuenta el **trabajo de calidad** (el empleo protegido o el trabajo decente, en los términos de la OIT que fueron adoptados oficialmente) como un núcleo de significados, porque adquirió centralidad en el discurso político del gobierno desde 2003. Concretamente, el empleo protegido es aludido por los funcionarios políticos y técnicos del MTEySS como la modalidad de relación en la que, de manera excluyente, se sostiene la expectativa de la inclusión y de seguridad de la reproducción. Es esa convicción político-ideológica la que permitió que el sector del empleo formal volviera a reivindicar y obtuviera mejoras (principalmente aumentos salariales) y que se encararan reformas en la seguridad social, como la ampliación de la cobertura y re-estatización del régimen jubilatorio (Danani y Grassi, 2008). Simultáneamente, la capacidad socializadora y proveedora de dignidad del **trabajo en general** (por lo tanto, fuente de inclusión social), es una premisa de la política del MDS, que asumió, entonces, al autoempleo como objeto de sus acciones.

4 - Interpreto que se produce aquí una cierta incongruencia político-ideológica en la concepción del trabajo, en el tipo de integración que se propugna y en la consideración del sujeto del trabajo. Esa ambigüedad es tratada en primer lugar. A continuación me ocupo de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, creada en 2009, porque se trata de un régimen que va en una dirección diferente. En este caso, la hipótesis es que constituye una cuña en el sistema de Seguridad Social clásico sostenido en el empleo regular, porque al extender un derecho de los

---

<sup>2</sup> “La política laboral es el eje organizador del conjunto de intervenciones sociales del Estado, pues regula directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas (la forma mercancía de la fuerza de trabajo), y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso” (Danani, 2009: 33).

asalariados formales a un conjunto más amplio de trabajadores (desocupados e informales de bajos ingresos) tiende a dar unidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo, en lo atinente a la extensión y preservación de la protección social. Pero también, de los límites del trabajo en general, como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social, según pretende la política.

Finalmente, retomo para la reflexión el problema de la integración social y el trabajo porque entiendo que el problema no es solamente el del mantenimiento cotidiano, sino también y principalmente, la cuestión de cuáles son los dispositivos (conjuntos de elementos) de la integración a una comunidad política (una Nación) una vez que la integración al ámbito del trabajo muestra su insuficiencia y las políticas de regulación del empleo, de protección y de seguridad y de ingresos, siendo el núcleo del régimen de reproducción, no son suficiente incentivo de valoración, reconocimiento mutuo y para el desarrollo de capacidades diversas y creativas de los sujetos. Dicho de otro modo, se trata de incluir en el problema señalado la cuestión de las cualidades que hacen a la valoración y al mutuo reconocimiento de todos los miembros de una tal comunidad cuando no todos pueden encargarse de tareas socialmente apreciadas y en condiciones establecidas como normales o adecuadas (empleos regulares); y, consecuentemente, de cuáles son medios que incentiven el desarrollo de tales cualidades valiosas para la existencia de la sociedad y de las personas. En ese sentido, esta presentación no ignora (aunque no agota) las demás áreas de políticas en las que se dirimen estas definiciones (educación y cultura, principalmente). Pero es el lugar del trabajo en el discurso político y su centralidad en la definición de la política social, lo que justifica detenerse en los límites de las políticas socio-laborales.

## **1. El panorama social**

### **1.1 - Fin de siglo: una nueva y (para nada) gloriosa Nación, en síntesis**

Aunque parezca redundante, es necesario recordar que Argentina se incorporó a la transformación del capitalismo mundial con la dictadura militar (1976-83). La salida dictatorial de la violencia política que vivía el país inauguró un ciclo (hasta 2001) durante el cual todos los indicadores sociales y económicos dan cuenta de un desarrollo negativo, si cabe lo que parece una contradicción en sus términos. La apertura de la economía condujo a la desindustrialización y, rápidamente, al predominio de la especulación financiera; el endeudamiento externo subordinó al país a las decisiones del capital internacional a través de los controles y la imposición de políticas por parte de los organismos que ejercen su representación, como el FMI; y, con altibajos, la pobreza, la ocupación informal y el desempleo reaparecieron en el panorama social como fenómenos característicos de la sociedad (no ya como fenómenos coyunturales o excrecencias regionales). Baste recordar que en 1974 se consideraba que apenas un 3% de los hogares no contaba con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades; y que al final del período de dictadura, en 1982, el cálculo de hogares pobres por ingresos que hacían los especialistas era del 23,6% (Beccaria, 1989: 38). Al final de esa década (octubre de 1989), el 38% de los hogares no tenía ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de productos (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC-a–). Si bien la década del noventa fue de recuperación y estabilidad económica, hasta el día de hoy la sociedad argentina no volvería a ser un lugar en el cual la desigualdad no se exhiba en sus extremos. En la última década del siglo XX, la medición más baja de la pobreza (en mayo de 1994) arrojaba que permanecía en esa situación el 11,9% de los hogares y el 16,1% de la población del Aglomerado más populoso, cual es el Gran Buenos Aires (GBA). Al año siguiente, la población de este Aglomerado que se encontraba en tal condición ya superaba el 20%, y desde entonces, la situación fue empeorando, hasta afectar a más de la mitad de sus habitantes, en octubre de 2002 (54,3%) (*Ibid*). La siguiente es una explicación de las causas del deterioro de las condiciones de vida.

“La recuperación y expansión de la economía entre 1991 y 1994 tuvo un efecto que favoreció la disminución de la pobreza, pero que fue totalmente compensado por el efecto desfavorable de los cambios distributivos. Entre 1994 y 1997, el debilitamiento del ingreso real y el empeoramiento distributivo se combinaron, dando por resultado un nuevo aumento de la incidencia de pobreza absoluta. En cambio, en los años subsiguientes hasta llegar al 2000, fue el continuado deterioro distributivo el único responsable de la elevación de la pobreza” (Altimir et. al, 2002: 6).

También respecto del empleo Argentina fue un país con relativamente baja desocupación. En 1974 rondaba el 5% de la PEA de todo el país y era menor en el GBA, una de las regiones más industrializadas: 2,5%. Esta situación se mantuvo hasta finales de la década de 1980, cuando se manifestó como problema la informalidad y el no registro del empleo. En octubre de 1994, cuando ya se había recuperado la economía, el desempleo alcanzaba el 12,1% en todo el país y se invertía la proporcionalidad con respecto al GBA, donde llegaba al 13,1%. El pico más alto fue en mayo de 1995, cuando afectó al 20,2% de la fuerza laboral del GBA (en el total de los aglomerados urbanos del país fue de 18,4%). Entonces aumentó la presión sobre el mercado de trabajo, pues más personas buscaban emplearse, al mismo tiempo que caía el empleo (INDEC -b).

Sin embargo, el país vivió una transformación que es más profunda que lo que pueden expresar las estadísticas, pues la distancia social ya no sólo será mayor por la disposición y acceso a bienes y servicios, sino por las marcaciones simbólicas de la misma. El afianzamiento de la estrategia neoliberal de acumulación implicaba también cambios culturales y una cierta representación del mundo que hacía legítimas a las decisiones de la política, estimulando lo que podríamos indicar como el esfuerzo por distinguirse, a través de los símbolos del consumo que se ofrecieron al efecto y que acompañaban la privatización de bienes y servicios públicos (de salud hasta educación).<sup>3</sup>

En síntesis, el último cuarto del siglo XX abarcó un proceso político-cultural de desigualación social en el que se jugó la calidad de la integración (la pertenencia y el reconocimiento mutuo) de la sociedad argentina. El hundimiento económico,<sup>4</sup> político y social de 2001-2002 mostraría con extrema crudeza las consecuencias de los “comportamientos egoístas” que la política había ayudado a realizar y que el Estado garantizó, principalmente durante el último tramo exitoso de dejar hacer a los agentes poderosos del mercado. Entonces, cuando más de la mitad de la población del país cayó en la pobreza, el paisaje urbano que se montó mostró con crudeza los extremos: unos revolviendo los tachos de basura y recolectando lo que sea que pueda venderse, usarse o comerse, llegados en montón de la periferia de la ciudad; los otros (representantes de empresas privatizadas, de los bancos, del capital financiero en general –pocos– asentados en la *ciudad* porteña) demandando al Estado cuantiosas indemnizaciones. Fin de siglo, fin de un ciclo que, sin embargo, ya había transformado profundamente la estructura social, tanto como las manifestaciones simbólicas de los agrupamientos sociales y sus interacciones.

---

<sup>3</sup> Aunque la educación nunca dejó de ser pública y gratuita en sus tres niveles, crecieron inusitadamente los colegios privados, las mismas escuelas públicas se distinguieron socialmente según barrios y origen social de su matrícula y el símbolo unificador por excelencia, tal cual era el guardapolvo blanco (uniforme de la escuela pública), perdió su significado homogeneizador para representar parcialidades sociales entre otros diversos uniformes escolares.

<sup>4</sup> La situación fiscal era tan insostenible, que los Estados provinciales y hasta numerosos municipios, emitían sus propios bonos para pagar los sueldos de sus empleados. Estas cuasimonedas se canjeaban en el mercado por un valor inferior al peso de curso legal, lo que implicaba una rebaja real de los salarios públicos. Al momento de la crisis de 2001, circulaba un gran número de estos papeles, que sólo se reconocían localmente en su mayoría.

### 1.2 – “¡ay! mirá lo que quedó...”<sup>5</sup>

Como resultado de ese largo ciclo quedó una sociedad más profunda y visiblemente desigual. Los que siguen son los indicadores sociales clásicos. Sin embargo, no son las únicas señas de tal situación, que se advierten también en la calidad de la vida urbana, en la distribución y calidad de los servicios públicos, y en lo que parecen ser reductos de riqueza extrema con los que es necesario comparar la pobreza extrema. Pero a los fines de este trabajo, aquellos indicadores brindan un panorama del problema social, contra el cual corresponde apreciar los alcances y los límites de las políticas socio-laborales del ciclo actual, sostenidas en un discurso político-ideológico que recupera la intervención del Estado como límite a la acción egoísta de los agentes con capacidad de imponer las reglas de funcionamiento de los mercados, en particular del mercado de trabajo.

Aunque 2002 fue el año más dramático, aun en 2003 la población que subsistía en condiciones de pobreza superaba el 50%. Desde entonces, la economía y el empleo se recuperaron rápidamente, pero la disminución de la pobreza fue lenta: todavía en el segundo semestre de 2006, 18,2% de los hogares y 25,5% de las personas del GBA tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza. En ambos casos, para el total de los aglomerados urbanos del país alcanzados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC, estos valores estaban en un punto por encima. (INDEC-a). A partir de entonces no se hallan fuentes confiables, como consecuencia de la intervención política de este Instituto. Oficialmente, la pobreza se habría reducido drásticamente para 2010 (6,2% de los hogares y 9,1% de las personas del GBA, con diferencias mínimas para todo el país). Sin embargo, esta información contrasta con la que brindan las agencias y centros privados y sindicales. CIFRA<sup>6</sup> indica que desde 2007 la reducción de la pobreza en el país fue lenta; en el segundo cuatrimestre de 2011 aún alcanzaría al 21,2 % de la población (Informe de Coyuntura N° 8). SEL Consultores, por su parte, destaca la persistencia de un núcleo duro de pobreza, cuando analiza la situación de la población económicamente activa del cuartil de menor ingreso *per capita* (es decir, el 25% inferior) a partir de una serie de indicadores de bienestar. Se halla entonces que en ese conjunto se registra una mayor incidencia del empleo informal combinado con desocupación intermitente, el mayor porcentaje de personas sin cobertura de seguridad social derivada del empleo, las viviendas registran el mayor índice de hacinamiento, y tiene los más bajos niveles educativos, situación que se agrava si se observa el grupo de los jóvenes de 15 a 24 años, de los cuales el 15% no estudia ni trabaja (*Newsletter SEL*, julio 2011). Según este informe, en el sector de ingresos más bajos, estas condiciones habrían variado muy poco a lo largo del período, a pesar de algunas políticas muy activas, en materia de registro laboral y de educación y, más recientemente, con la implementación de una Asignación Universal por Hijo. Mirado el problema desde el punto de vista de la calidad de la ocupación, se halla que los trabajadores informales tienen ingresos considerablemente más bajos que los asalariados formales, lo que explica que la indigencia (ingresos que no cubren la canasta de alimentos) se concentre principalmente en este conjunto (*Newsletter SEL*, febrero 2011:1).

Sin embargo, es en el empleo donde se han producido los cambios más significativos a lo largo del período. Inicialmente, una serie de medidas de política laboral específicamente dirigidas a preservar los puestos incidieron favorablemente en el nivel de empleo. Además, el reinicio del crecimiento económico, y la recuperación de industrias y de las economías regionales (lo que los

---

<sup>5</sup> Final de la letra del tango *Los mareados*, de Enrique Cadícamo y música de Juan Carlos Cobian (1942).

<sup>6</sup> CIFRA (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina) pertenece a uno de los sectores en los que se dividió la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), organización alternativa a la CGT (Confederación General del Trabajo). CIFRA está coordinado por el economista Eduardo Basualdo.

economistas identifican como un nuevo patrón de crecimiento), favorecieron el descenso sostenido de la desocupación, más intensamente hasta 2007.

En 2002, la desocupación había llegado a 22% en el GBA y al 21,5% en el total de los aglomerados del país (INDEC-b), picos apenas más elevados de aquellos a los que trepara durante la recuperación económica de la década de 1990. Para el segundo cuatrimestre de 2003 ya se había reducido al 16,6% de la fuerza laboral urbana (y al 18,7 en el GBA) y esa tendencia seguiría (INDEC-c). Así, para el primer trimestre de 2011 la tasa de desempleo fue de 7,4% del total y al 7,9% en el GBA, según las mediciones oficiales. Esta evolución fue mucho más notable en el sector formal de la economía, donde el desempleo se ubicaría alrededor del 3% (*Newsletter SEL*, septiembre y octubre 2011: 3). En concordancia con ese dato, se halla que a lo largo de todo el período, el empleo creado ha sido, en mayor proporción, pleno y formal (*Newsletter SEL*, febrero 2011: 4). En 2010, de cada 10 empleos creados, 8 se registraron (SPTyEL, 2010), tendencia que indica un sesgo exactamente inverso al de la estrategia de la flexibilización de la década de 1990. Los especialistas llaman la atención acerca de que 2007 constituye un año de inflexión, pues desde entonces la relación empleo-producto se distancia y se hace más limitada la capacidad de la economía para crear puestos nuevos, fenómeno que se advierte principalmente en la industria (Lindenboim, 2011; González, 2011). Por su parte, el informe de SEL relativiza estas prevenciones, cuando destaca, que la “recesión (2008-2009) produjo una pérdida de empleos registrados en el sector privado, pero por un período breve. Si bien a un ritmo significativamente menor que antes de esa caída, en el primer semestre de este año (2011) el empleo privado formal ha vuelto a crecer a una tasa interanual de más de 4,5%” (*Newsletter SEL*, octubre 2011: 5). De hecho, en el último semestre de 2011 vuelve a crecer la tasa de empleo, habiéndose sumado cerca de 450 mil nuevos puestos, según el informe de CIFRA citado antes. Así, la desocupación abierta se ubica en el nivel antes citado.

Otro dato relevante tiene que ver con el nivel de los salarios, materia en la que, por diversos factores (recuperación de la capacidad de negociación sindical, recuperación económica y un programa económico basado fuertemente en la expansión del consumo interno) se ha producido un incremento significativo en términos nominales y también en términos reales,<sup>7</sup> principalmente desde 2008 (CIFRA, *op. cit.*). En su último informe de Coyuntura, este centro consigna que “se asistió a una elevación en los ingresos reales del conjunto de los ocupados y a un sensible incremento en los salarios reales de los trabajadores registrados” (CIFRA: *Informe de Coyuntura* N°8, Noviembre de 2011, en línea). Otros autores señalan, no obstante, que este crecimiento no se equipara con el aumento de la productividad (Kennedy y Graña (2009: 7-8). Y es importante la dispersión salarial por sectores (SEL (*Newsletter*, diciembre 2011: 4), que hace presumir, no sólo diferencias de productividad, sino también de rentabilidad, capacidad de negociación y una demanda diferenciada de mano de obra en términos de su calificación, distante de la oferta.

¿Cómo se comprende, entonces, en el marco de esta evolución del empleo y el salario, la persistencia de tan altos niveles de pobreza? Como reconocen las propias autoridades laborales, el empleo no registrado sigue siendo un problema de proporciones (SPTyEL, 2011). En el segundo semestre de 2011 se mantenía en 34,4% de los asalariados (CIFRA, *op. cit.*). Por otro lado, no es la única modalidad de ocupación que alimenta la informalidad, pues hay que agregar, por lo menos, la economía de subsistencia en la que permanece un número no determinado de población. En esa

---

<sup>7</sup> “La combinación de este crecimiento del empleo con el fuerte aumento de los salarios nominales, ha hecho que en el último año la masa salarial se expandiera más de 30% (38% en los primeros seis meses de 2011). Esto ha determinado que en términos reales hubiera un incremento sin precedentes: casi 15% interanual en el primer semestre de este año. La masa salarial neta (de bolsillo) real de los asalariados privados registrados es ahora 27% más alta que en 2007” (SEL, octubre 2011: 6).



dirección, Curcio y Beccaria (2011: 63) informan que casi un cuarto de la PEA (23,9%) son trabajadores independientes, la gran mayoría cuentapropistas, entre los que se hallan los mayores niveles de informalidad. De hecho, el 60% de los independientes se hallaban en esa condición en el año 2009. En algunos sectores, la informalidad es el modo característico de ocupación y periódicamente se relevan situaciones de extrema explotación. La confección es uno de ellos, donde suelen hallarse talleres clandestinos desde los que se provee incluso a marcas reconocidas. Entre los trabajadores rurales, cuya situación salió a la luz pública y a la discusión política en los primeros meses de 2011, la contratación informal es la modalidad de “trabajo normal”. El empleo doméstico es otro sector que alimenta la informalidad laboral y afecta, en este caso, principalmente a mujeres.

Asimismo, las retribuciones reales a estos asalariados han tenido una evolución sensiblemente menor a la de los empleados formales. Pero además, presumiblemente, la incidencia de la pobreza se concentre, no tanto entre los empleados informales que trabajan regularmente, sino entre ese conjunto de población que no aparece claramente registrada en estos valores y que son los que logran ingresos de subsistencia de manera intermitente.

Ahora bien, además de que la informalidad es un rasgo estructural en la región, la inestabilidad en el mercado de trabajo es una característica del capitalismo global y sus crisis repercuten en primer lugar en el empleo. Los vaivenes en su funcionamiento y sus efectos en las economías de nuestros países, dan cuenta de que la precariedad no se restringe a las unidades de subsistencia ni a las relaciones informales. La tercerización de segmentos de la producción se instaló como un medio de contar con planteles permanentes, en muchos casos.<sup>8</sup> Y la relación con el trabajo en general se ha hecho más inestable y los lazos más frágiles.<sup>9</sup> Incluso, empleados debidamente registrados y de altos ingresos, ya no están seguros en sus puestos y tampoco comprometidos con ellos (Luci, 2009). No obstante, sigue siendo cierto que la formalización del empleo implica mayor estabilidad y previsibilidad para la vida de los trabajadores, lo que incluye la regularidad de los ingresos y el acceso a la seguridad social, las protecciones laborales y la sindicalización (Newsletter, octubre 2001: 3). Precisamente, es aquel conjunto el que no es alcanzado por las políticas laborales del Ministerio respectivo y al que sí incluirían programas como el Manos a la Obra o el de empleo cooperativo Ingreso por Trabajo, puesto en marcha en 2009 por el Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, la institución de la AUH hace extensible al mismo conjunto la cobertura de algunos componentes de la Seguridad Social. Dos medidas novedosas, que mantienen la atención (particularmente esta última) de los especialistas en Seguridad Social.

## 2. La política social: el objetivo de la inclusión, el empleo y el trabajo

I. Como señalamos, la primera década del presente siglo coincide con un nuevo ciclo político, en el que las metas, los medios y las prioridades difieren de aquellas que dominaron los noventa, por lo menos porque hay un amplio espacio abierto a la puesta en discusión y a las disputas de intereses,

---

<sup>8</sup> En octubre de 2010, el reclamo de estabilidad por parte de trabajadores tercerizados de Ferrobaires, una empresa mixta de ferrocarriles, culminó con el asesinato de un militante de izquierda que participaba de sus manifestaciones. En el hecho se comprobó la responsabilidad de dirigentes gremiales en ese suceso, por el que se sigue una causa judicial. Entre los detenidos se halla el secretario general de la Unión Ferroviaria, como principal instigador del asesinato.

<sup>9</sup> Boltansky y Chiapello (2002) se refieren al “tercer espíritu del capitalismo” para caracterizar una etapa del sistema en la que los lazos en el mundo del trabajo resultaron, en general, más laxos y maleables. Castel (2011) titula su último libro *El ascenso de las incertidumbres*. Y antes, Sennett (2000) mostró los efectos de las nuevas formas de gestión del trabajo para las personas en *La corrosión del carácter*. Nosotros nos acercamos a explorar la relación trabajo-vida en los años recientes en Buenos Aires, en *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Vivir para trabajar, trabajar para vivir* (Grassi y Danani, organizadoras, 2009).

en la medida que el estado de situación se desnaturalizó y se problematiza en términos políticos. En esa disputa, el sector político que está en el gobierno desde 2003 ha tenido un papel activo al reorientar la intervención del Estado hacia una regulación más activa de intereses diversos, incluyendo los del sector del trabajo, o redireccionando la asistencia o los privilegios a distintos sectores productivos y del capital.

A la vez, la recuperación del lugar que ocupara el trabajo en la representación ideológica construida por el peronismo y aquellas condiciones de elevada pobreza e informalidad laboral, dan pábulo a la adhesión, como principio y objetivo de la política laboral, al **trabajo decente** según la concepción de la OIT; y a la expectativa de realizar la **inclusión social** por medio del trabajo.

*“La decisión del Gobierno Nacional desde 2003 fue jerarquizar al empleo [...] como fuente de dignidad de las personas, como factor básico de ciudadanía. El eje de la política pública se orientó a la creación de **empleo decente**, es decir, productivo y protegido, con los beneficios que prevé la normativa laboral. De este modo, el trabajo fue considerado el núcleo central para la inclusión social, para la mejora de los ingresos, y el acceso a derechos”* (SPTyEL, 2010: 14). *El MTEySS recuperó a “las políticas laborales en sentido amplio” (marcos regulatorios, diálogo social, políticas de ingresos y de empleo, negociación colectiva, administración de conflictos, inspección de las condiciones de trabajo, protección social) [incluyendo] una estrategia de restablecimiento de las instituciones claves del mundo del trabajo (Ibid: 17). Y “fue transformando el objeto y las características de sus políticas, **pasando de un esquema de política social y de transferencias de ingresos, a un sistema basado en la mejora de las condiciones de acceso al mercado de trabajo...**”* (SPTyEL, 2010: 21. Destacado mío).

Es decir, que la principal acción estatal para atender a la crítica situación social descripta tuvo como objeto el empleo: la preservación, primero, y la expansión de los puestos, el salario y la regularización del empleo informal. Ya el gobierno de transición de E. Duhalde había dispuesto, en enero de 2002, la duplicación de las indemnizaciones por despidos por una Ley de Emergencia Pública. Esa medida fue sostenida aun cuando la emergencia ocupacional que la justificaba había sido superada y, por lo menos hasta 2008, se discutía su aplicación en el fuero laboral. En marzo de 2004, el Congreso de la Nación aprobó la nueva Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral enviada por el Ejecutivo, que puso en marchar un Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT);<sup>10</sup> y ese mismo año 2004 volvió a convocarse el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, que entonces acordó un piso salarial de \$ 450 (equivalente a unos 150 dólares). Desde entonces, el salario básico fue reestructurado dos veces por año. Para agosto de 2011, fue establecido en \$ 2.300 (algo menos de 550 dólares).

Contra el patrón de la constricción del gasto seguido hasta entonces, se trató de incentivar el consumo interno como motor del crecimiento y de la demanda de más y mejor trabajo, pero con una fuerte y explícita injerencia del Estado en la regulación de las condiciones. En el marco de esa política el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) recobró protagonismo político en la negociación laboral, acción que contrastó con aquella de gestión experta de la flexibilización que había caracterizado a la política laboral del ciclo precedente. En este contexto también los sindicatos recobraron poder de negociación, ampliado no solamente porque se recobraba el empleo, sino primero por una política que resituaba el lugar del trabajo. De ahí la evolución que ha tenido el salario, aún después de 2007 y cuando los especialistas advertían acerca de una menor elasticidad (*supra*). Este esquema contrasta con la concepción predominante a lo largo de la década de 1990,

---

<sup>10</sup> En marzo de 2004 se creó por ley el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), para la fiscalización del cumplimiento de las normas laborales y combatir el trabajo no registrado (MTEySS, 2011).

cuando se esperaba que los salarios bajos y los menores compromisos que debían cumplir los empleadores constituirían un estímulo para a una mayor demanda de trabajo (Grassi, 2003: 137).

Hasta acá, la política laboral, confiada en integrar por el empleo decente. Sin embargo, a pesar de haber logrado el traspaso de una parte significativa de los ocupados informales a esa condición, el peso del empleo no registrado es alto, amén de las situaciones de desprotección entre los independientes que, en conjunto, componen la población que vive de su trabajo, pero no es alcanzada por las mejoras para el sector, al menos en igualdad de condiciones.

II. Ahora bien, al tiempo que la política laboral adhiere al principio del trabajo decente (empleo protegido), el trabajo adquiere también otro sentido en la política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que comparte el objetivo de realizar la integración por el trabajo. En la ventana de inicio de su Página Web precisa:

*“Porque el trabajo es el mejor organizador e integrador social y genera riqueza, la creación de empleo digno y genuino es la mejor política social”. Por eso, sus intervenciones se sostienen en “... la generación de **trabajo digno y genuino** mediante el fomento al desarrollo local sustentable en el marco de una economía solidaria, democrática y distributiva; y la protección y promoción de **la familia** como núcleo central para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad. [...] “Porque la generación de empleo digno y genuino es la mejor política social, este Ministerio promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva)” (MDS, 2011-h. Destacado mío).*

¿Qué diferencia a estas intervenciones del Estado si en ambos casos el objetivo es la integración (la inclusión, en los primeros documentos) y el medio para lograrlo es el trabajo? Dicho de manera anticipada: el sujeto al que se dirigen-constituyen y el subsistema de la economía que promocionan. En otros términos, *la relación social en la que un alguien realiza trabajo*. Así, mientras que el órgano estatal que se encarga de la política laboral (el MTEySS) tiene por ámbito el mercado capitalista de empleo, su objeto es el trabajo bajo su forma capitalista y sus agentes en disputa son empleados y empleadores,<sup>11</sup> el trabajo que es objeto del MDS, es el que se realiza de manera independiente o cooperativa, para la reproducción de las unidades domésticas, en el ámbito de otra economía (**solidaria, democrática y distributiva**, en los términos oficiales) que no tiene fines de acumulación. Por lo tanto, la población alcanzada por las políticas del MTEySS es población económicamente activa objeto de “la promoción del empleo y de las instituciones del trabajo”, porque son empleables por el mercado de trabajo capitalista; en tanto que el MDS delimita un conjunto impreciso de población objeto de sus políticas de promoción del autoempleo, autoválidos pero no empleados/bles (o, al menos, no necesarios) por aquel mercado e incentivados a desarrollar sus propios emprendimientos (ofreciendo productos, servicios o mano de obra).<sup>12</sup>

Algo equivalente ocurre, además, si se consideran las intervenciones del Estado en materia económica (o de la producción): unos son los organismos que se aplican a la producción privada, sea

---

<sup>11</sup> En este Ministerio se desarrollan también los programas para empresas recuperadas por sus trabajadores.

<sup>12</sup> Durante la crisis social de 2002 se implementó un plan de emergencia laboral (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) que luego pasó a depender del MTEySS. Pasada la emergencia y definidas las políticas de más largo plazo, los beneficiarios que permanecían bajo su salvaguardia fueron reubicados según dos conjuntos: parte fue incorporada a los planes de capacitación y empleo de este Ministerio, tras la evaluación de su empleabilidad; y otra parte fueron beneficiarios del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra o del Plan Familias por la Inclusión Social, gestionados por el MDS que se describen más adelante. El PjyJdeHD subsiste con una ínfima cantidad de beneficiarios que recibe una asignación a esta altura insignificante de \$150 (35 dólares).

que regulen al gran capital o estimulen a las pequeñas unidades productivas o incentiven desarrollos de pequeña escala, innovaciones, etc., (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca), y otro –el MDS- el que crea el marco de la **economía solidaria, democrática y distributiva**, a cuya promoción se aplica una cantidad importante de normas impulsadas por ese Ministerio, que parecen corresponder a poblaciones y objetivos diferentes.

Como puede advertirse, se trata de un ordenamiento dual de política socio-laboral cuyo resultado concreto en términos de cualidades del sujeto y calidad *redistributiva* del subsistema económico, puede conocerse únicamente por los estudios empíricos y de más largo plazo. No obstante, interesa señalar acá la persistencia de una distinción tensionada entre la política social de autoempleo y la política laboral de empleo (así como entre la política económica y la economía social) que se conecta con la opción por “el trabajo como solución” al problema social.

Si por muchos años se hizo hincapié en que el abandono de la función del Estado (la ley) que limite la libre disposición de la fuerza de trabajo conducía indefectiblemente, de manera simultánea, a profundizar la desigualdad y a excluir del empleo a una parte de la población trabajadora constituida en sujeto estigmatizado de la asistencia focalizada, en el marco de una alternativa política a aquella concepción, la recuperación de la ley y la revaloración del trabajo y de sus sujetos, expresa su contracara en pos de la reconstrucción de los lazos sociales en ese plano de la vida social. En el mismo largo proceso se configuró, también en Argentina, un movimiento (y un campo impreciso) de “economía social” basada en el trabajo de los productores que, finalmente, halló expresión estatal en ese ordenamiento heterogéneo, oficializada en una de las líneas principales de la política del MDS. También aquí la expectativa de reconstrucción de lazos está puesta en el trabajo; pero mientras en un caso no se trata del trabajo en cualquier condición sino de aquél al que la ley le impone condiciones para la protección de sus agentes, en el otro, el trabajo parecería portar por sí unos méritos que lo harían virtuoso en el enlace solidario de las personas. Esto abre otras preguntas: ¿cuál es la totalidad a la que sus agentes se enlazan, en qué lugares y condiciones?

Desde ya, la pregunta no puede tener una respuesta anticipada, precisamente porque no depende del trabajo como una condición natural, sino de las significaciones político-culturales, de las relaciones respectivas y de las condiciones que permiten (o no) a las personas desenvolverse más allá de sobrevivir. Si por el lado de la sociedad se halla una configuración fragmentada en términos de condiciones de vida y el mutuo reconocimiento, la distinción por parte de la política entre **trabajo decente y el trabajo solidario** –podría ser una hipótesis y es un riesgo– puede contribuir a reproducir las distinciones entre grupos sociales si, tras la expectativa de que el trabajo dignifica por sí, el trabajo solidario se desliza hacia (o por él se camuflan) los clásicos planes con contraprestación o estrategias “ocupacionistas”.

Si la imposición de la ley permitió que el sector del trabajo formal (principalmente) se viera alcanzado por los beneficios del crecimiento económico, ya vimos que un conjunto importante de población permanece en condiciones de pobreza ¿Cuál es la situación de quienes viven de su trabajo en los emprendimientos promovidos por la política social? Según la información que surge de declaraciones oficiales (MDS-j) la economía social comprendería a más de un millón de personas, de las cuales, cerca de la mitad se reconocen formalmente como vulnerables ya que están registrados como “monotributistas sociales”<sup>13</sup> en el sistema tributario, categoría que corresponde a trabajadores

---

<sup>13</sup> Este es un dato poco preciso, pues en el Informe de Avance al Honorable Congreso de la Nación referido al Presupuesto General de la Administración Nacional, Ejercicio 2012, desde la Jefatura de Gabinete, del 29/6/2011, se hace referencia a 370.850 monotributistas sociales, de los cuales 187.100 corresponderían al programa Argentina Trabaja (JGM-b).

independientes en condiciones de vulnerabilidad social (ver infra). Según la misma fuente oficial, desde la institución de esta categoría tributaria (en 2004), hasta 2011 unas 22 mil personas (casi el 5% del total de inscriptos desde entonces) han solicitado pasarse a una categoría tributaria superior, lo que indica que han mejorado sus facturaciones.<sup>14</sup> Aunque estos datos son indicadores insuficientes, de ser así, puede presumirse que es un porcentaje mínimo el que supera ese estado de vulnerabilidad por el trabajo.

Está claro que no son estas las únicas intervenciones que conforman hoy un ordenamiento complejo (dual) de política social, que se contraponen en general a los principios del neoliberalismo, en lo que atañe a los fundamentos de la intervención del Estado. Con todo, ellas pueden estar reproduciendo –o, por lo menos, no logran superar– las divisiones sociales más agudas, en el sentido de la persistencia de grupos sociales que parecerían estar tabicados en estamentos de fronteras difícilmente franqueables en cuyos límites también se desenvuelve la política. Al mismo tiempo hay que señalar que, a pesar de esta realidad, si los principios filosófico-políticos del neoliberalismo fundamentaron y habilitaron la política de intervenciones compensatorias de los efectos de dejar hacer a los agentes particulares (sean empresas, lobistas, organizaciones monopólicas, etc.), los lineamientos que prevalecen en el ciclo en curso ponen a la política en el lugar visible de la disputa distributiva y de poder entre el conjunto de agentes del campo, desde los que actúan en el mercado (patronales y sindicatos) hasta los movimientos sociales. En materia de política social, esto se revela como un derrotero abierto de acciones cuyos resultados (o posibles resultados) se despliegan en un abanico mayor de posibilidades y sentidos. Siempre es verdad que no puede comprenderse la política como verdadera o falsa según una expectativa de homogeneidad y coherencia de pensamiento, acción y resultado, sino por el sentido que se juega, también, en cada uno de los infinitos actos en los que se manifiesta el Estado, por intermedio de sus agentes que lo representan en los diferentes niveles del encuentro con “sus ciudadanos”. Nuevamente, debería prestarse atención a este principio metodológico porque, otra vez, bajo el paraguas de la identidad política peronista caben las disputas ideológicas, los intereses y las prácticas más dispares, las que se manifiestan en todos los niveles a los que llega el Estado, donde las prestaciones y servicios sociales pueden ser –son– fácilmente “desciudadanizados”. Pero fundamentalmente porque, a diferencia del ciclo neoliberal, también conducido por un gobierno peronista, lo que puede percibirse es la discontinuidad o la ruptura que impone el discurso político oficial con la política neoliberal al incluir una retórica del derecho que estaba absolutamente ausente en el ciclo precedente. Esto abre las puertas a los enfoques de este tipo en materia de política social y vuelve legítimas las reivindicaciones de los sectores populares y del trabajo (aun en oposición a la política) tanto como aquella las hacía ilegítimas.<sup>15</sup> Abre las puertas, no uniformiza; ofrece una versión y unos fundamentos y propone unas metas que, no por inacabadas o incumplidas son ficticias. Versión, fundamentos y metas que, en tanto *discurso político*, requieren ser “tomadas en serio”<sup>16</sup> para la comprensión y análisis del proceso de la política social.

---

<sup>14</sup> Es decir, con facturaciones inferiores a 25 mil pesos anuales (unos 5850 dólares). Mensualizado, este monto está próximo a un salario mínimo, pero en este caso no corresponde en su totalidad a ingresos, pues deben deducirse gastos de la actividad.

<sup>15</sup> Por comparación: el neoliberalismo logró imponer una representación de la vida social según la cual las demandas sociales por mejoras (sean salarios o seguridad social), resultaban “demandas particularistas” y constituían un “riesgo” (de inflación, de mayor desempleo, de déficit fiscal, etc.) y, por lo tanto, injustas. A la inversa, los intereses de las corporaciones empresarias no se planteaban en términos de justicia, sino como “necesidad para el bien del todos” (Grassi, 2004: 140).

<sup>16</sup> Podría decir “como verdaderas” si no llamara a confusión, porque no se trata de su ajuste a alguna realidad empírica exterior (en cuyo caso podría decirse que algo es verdadero o falso), sino de su existencia

Es ya un lugar común la afirmación de que la política volvió al centro de la escena, principalmente después de la muerte del ex presidente N. Kirchner, aunque el registro en el que se planteaba el debate se revirtió ya con su discurso de asunción de 2003. La fecha es un dato de menor relevancia, pues lo que importa es lo que este “retorno” significa y lo que significa referirse al “retorno de la política”. En la retórica de los actores del ciclo neoliberal, las intervenciones del Estado (la política y las políticas) adquirirían un sentido puramente técnico: eran “correctas” o “incorrectas”, mal o bien informadas, mal (casi siempre) o bien implementadas. Tan mal implementadas por la ineficiencia y corrupción estatal, que serían las organizaciones de “la sociedad civil” (a-políticas) las llamadas a proponer, administrar, gestionar e implementar planes y programas diseñados por expertos. Una visión de la política que desconoce su lógica esencialmente controvertible. Lo que volvió a la escena pública después del citado discurso, no fue la política (nunca ausente) sino la explicitación de la posibilidad de controversia y su restauración como lugar del permanente procesamiento de las diferencias y desacuerdos y de la pugna de intereses. Este es el escenario en el que pueden/ deben estudiarse cuidadosamente las intervenciones sociales del Estado en este último ciclo, y confrontar y comparar argumentos y datos, puestos en la perspectiva del sentido político-cultural que tienen y/o hacen, o disputan o permiten disputar y entre quiénes, esas intervenciones.

III. En los puntos anteriores, el objetivo fue presentar el contexto institucional heterogéneo en el que se inscriben los planes que tienen al trabajo como recurso, medio y solución (o, al menos, parte de ella) del problema social (sea que se lo plantee –al problema- en términos de vulnerabilidad, exclusión o desigualdad). Se afirma, además, que tal institucionalidad se inscribe en un escenario político-cultural abierto a las controversias (una necesidad “natural” de la política en su sentido más específico) y, a la vez, discontinuo en términos del discurso oficial que abre disputas y demandas por derechos, y su apropiación y prácticas en los espacios de interacción (un problema). Entre los planes que conforman tal institucionalidad heterogénea se cuentan los de autoempleo, como el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO); el más reciente Programa Ingreso Social con Trabajo (MDS, 2009), de fomento al cooperativismo y para la generación de puestos de trabajo; y los Programas de trabajo autogestionado y de apoyo a microempresas y a empresas recuperadas por sus trabajadores (MTEySS), entre otros.

En lo que se refiere al ordenamiento normativo, existe un conjunto de leyes y decretos que regulan una parte de la economía de reproducción y se proponen formalizar e incentivar su desempeño. A instancias del MDS, en 2006 se sancionó una Ley de Promoción de Microcrédito con el objetivo de brindar acceso al crédito para financiar actividades productivas a población que, por su situación económica, está excluida del sistema financiero común. También a instancias de este Ministerio, y a fin de formalizar las actividades económicas de pequeñas unidades productivas o de servicios, tempranamente se instituyó el citado Monotributo Social, en el marco del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, que consiste en un tributo único y fijo compuesto por el gravamen a la actividad y el aporte a la seguridad social. El Monotributo Social alcanza a personas físicas y proyectos productivos o de servicios reconocidos por el MDS, que se encuentren inscriptos

---

misma como partícipe del proceso (disputado) de configuración de la sociedad y, al mismo tiempo, producción social. En ese sentido, tomar en serio sus proposiciones no anticipa nada respecto de su eficacia ni de los resultados de la política, ni guarda relación con la sinceridad ni intencionalidad de los emisores ni de quienes lo interpretan, rechazan, aceptan, etc. Igual tratamiento mereció, para mí, el discurso y las propuestas políticas que hegemonizaban el pensamiento social en los noventa. No parece que tengan este poder las proposiciones a las que me refiero ahora, por lo que dan lugar a las más dispares interpretaciones, así como las confrontaciones son más ostensibles.

en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, habilitado por este Ministerio en 2004.<sup>17</sup> Asimismo, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del mismo Ministerio, funciona una Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social, que coexiste con la Secretaría de Economía Social y un Instituto de Promoción de la Economía Social (IPES), “organismo autónomo y plural que potencie las fortalezas de la economía social a través del estudio, la investigación, la capacitación y la construcción de una agenda común del sector” (INAES-a), promovido por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, dependiente del MDS (INAES-b).

Este conjunto de agencias constituye el marco institucional y normativo en el que se desenvuelven los programas oficiales. Inicialmente, el PMO, inspirado en términos generales en los principios de la economía social y consistente en el financiamiento de unidades productivas asociativas, fue uno de los programas estrellas del MDS junto con el Plan Familias para la Inclusión Social, un típico plan focalizado de transferencias condicionadas. El PMO fue destinado a grupos de desocupados o subocupados en situación de pobreza o vulnerabilidad social, que desarrollaran alguna actividad productiva o necesitaran apoyo financiero, asistencia técnica y/o capacitación. El Plan pasó de financiar 7000 unidades en su primer año de funcionamiento (2003), a apoyar a 34.950 proyectos en 2006, según el informe de ejecución presupuestaria de ese año del MDS.

En 2009, año en el que se hizo sentir el efecto de la crisis internacional sobre la dinámica del mercado de trabajo, se dio a conocer una nueva propuesta, con la finalidad de fomentar el "cooperativismo social" y generar puestos de empleo a través de cooperativas de trabajadores, para la realización de trabajos comunales (escuelas, cordones, cunetas, cloacas). Bajo el título Argentina Trabaja, en el MDS quedó comprendido el “Programa Ingreso Social con Trabajo” (PRIST), además del Plan Manos a la Obra, adaptado a las exigencias de cooperativización de esta nueva línea de acción (Resolución N° 2476/2010). El PRIST también está dirigido a población desocupada (y zonas del país) en situación de “alta vulnerabilidad socio-laboral” y se constituyó en el principal programa de este tipo. Se propone la promoción del desarrollo económico y la inclusión social por medio de la generación de “nuevos puestos de trabajo genuino”, a través de cooperativas de trabajo a las que los interesados deben integrarse o constituir, y cumplir con la exigencia de jornadas de 40 horas semanales. Los subsidios (con presupuesto del MDS y recursos específicos que ese primer año destinó a tal fin el Ejecutivo) son otorgados a Gobiernos provinciales, municipales y cooperativas para la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios, mientras que los fondos correspondientes al pago de la mano de obra son transferidos directamente a las cooperativas de trabajo o a los integrantes de las mismas, mediante depósitos bancarios que son accesibles por medio de una correspondiente tarjeta de débito. Según puede interpretarse de los enunciados oficiales, la cooperativización y el régimen de pagos apuntan a distinguir la retribución por el trabajo realizado de los subsidios clásicos de la asistencia; y el régimen laboral de jornada completa, pretende diferenciar el trabajo en las cooperativas de una típica contraprestación laboral. La inclusión de los cooperativistas en los registros fiscales y en la seguridad social, así como el nivel de las retribuciones, apuntan en la misma dirección. La bancarización, a su vez, pretende sortear prácticas de clientelización de los participantes, que generaron las críticas a los planes sociales y potenciaron los prejuicios con sus destinatarios.

---

<sup>17</sup> El Monotributo Social es una categoría tributaria creada para incluir en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes a las actividades productivas, comerciales o de servicios que no alcanzan la renta mínima anual del Monotributo General. De ese modo, los productores pueden emitir factura, acceder a una obra social (seguro médico), ingresar al sistema previsional y ser proveedores del Estado (AFIP-b).

A pesar de estas precauciones, investigaciones como la que viene desarrollando Malena Hopp<sup>18</sup> hallan que la mayor o menor cercanía con estos propósitos depende, entre otras cuestiones, de la historia de los grupos cooperativos, tanto como de prácticas locales y modos de relacionamiento socio-político que son los que llevan adelante y disputan el sentido de los planes. La siguiente información oficial del PRIST brinda otros elementos para comprender en cuánto el mismo puede oscilar entre la cooperativización y el trabajo, o la contraprestación. De las 189.319 personas que se incorporaron al programa desde su creación, en octubre de 2009, 27% viene de la inactividad, 24% se declaran desocupados y 49% tiene una historia de changas y ocupaciones temporales. Además, el 70% no posee profesión ni oficio anterior y el 80% no terminó la escolaridad obligatoria. La mitad de estos cooperativistas son mujeres (MDS-i). Es decir, que en la historia laboral de gran parte de este conjunto no se halla la participación en experiencias duraderas de trabajo regular y, previsiblemente, tampoco cooperativo. Siendo parte de la población que vive de su trabajo, han permanecido alejados de experiencias formativas de la disciplina supuesta en aquellas exigencias del Programa.

Por otra parte, según la información que brinda el MDS, la participación en el plan exige la comprobación previa del estado de vulnerabilidad de las personas a las que está destinado, situación que justifica su existencia. Este informe de la condición socio-económica puede ser realizado por un “profesional idóneo” y por medio de una “visita domiciliaria” (MDS-e y f). Es decir, no obstante aquellas suposiciones implícitas en un programa de creación de empleo regular, éste es, al mismo tiempo, selectivo de la población que ha de integrarse como cooperativista: la política selecciona, forma conjuntos de historias parecidas. Por eso, es posible presuponer que así se constriñe el agregado de saberes y experiencias diversas (otras historias) con las que contrastar o enriquecer las propias. Mientras la política laboral recuperó a las instituciones del trabajo al asumir al empleo formal, regular, protegido (no en cualquier condición) como el vector valioso de integración y participación, la política de promoción y asistencia social incorpora para sí el objetivo de desarrollar formas de ocupación “genuinas” pero, en última instancia, diferenciadas y excluidas de la política laboral, y marginales en los principales lineamientos de la política económica o de otras áreas de la producción.<sup>19</sup> Focalizada en “población vulnerable”, en la retórica de sus fundamentos y en las estrategias formales de implementación se advierte la tensión por distinguir al programa del asistencialismo focalizado de la política neoliberal, que había transformado al trabajo en recurso de los planes de asistencia. En ese caso, el supuesto implícito era que el mercado se auto-regula, ajusta sus requerimientos de trabajo y selecciona a los más idóneos. Pero al ser “la ocupación en un trabajo” el medio de socialización por excelencia (y no sólo de obtención de ingresos), la desocupación (por falta de idoneidad para ser seleccionado) se asimila a una minusvalía del sujeto; en consecuencia, “la contraprestación laboral” constituía el aparato de reparación de la misma, aunque hiciera visibles las marcas (los estigmas) de la ineptitud para el mercado. Ese es el estigma que planes como el Manos a la Obra y Argentina Trabaja pretenden exorcizar “generando trabajo genuino” para un sujeto reconocido a priori como un trabajador/a –es decir, un miembro de la comunidad– cuya vulnerabilidad no la genera su ineptitud, sino la escasez de puestos de trabajo genuino y un mercado de trabajo restringido, que expulsó e inutilizó mano de obra. Aunque, paradójicamente, primero se

---

<sup>18</sup> *El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia?: las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*. Tesis doctoral en curso en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

<sup>19</sup> A su estructura pertenece el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) organismo que ejerce las funciones de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Tanto los representantes del INAES como los cooperativistas, se enfrentan, a su vez, a la distinción entre “cooperativistas genuinos” o “estrategia” para participar del plan (Hopp, *op. cit.*).



haya juzgado y tenido que aceptar su “inempleabilidad” (su desecho por el mercado) para distinguir, también, una activa política laboral basada en la negociación colectiva con la participación de los actores respectivos (sindicatos y organizaciones patronales), de una política basada en planes de transferencias de ingresos de subsistencia.

Este es un punto de fricción que, a su vez, tiene que ver con una matriz de representación socialmente compartida, en la que “el trabajo” (más precisamente, *la ocupación en un trabajo reconocido como tal*) es la única fuente de valoración e integración. Se trata de una matriz compartida por ideologías opuestas, a las que distingue el contenido humanista o economicista en los que se nutre la preocupación por los *desocupados*, así como las relaciones en las que se propone la *ocupación* (mercantiles, solidarias, cooperativas, asociativas, etc.), pero no el núcleo: *el trabajo amalgama la comunidad y la ocupación en un trabajo enlaza al sujeto a la comunidad*. Esta matriz configura nuestro pensamiento al punto que las críticas y las alternativas se plantean en el mismo molde y no se imagina un sujeto que no valga más que por *el trabajo en el que está ocupado*.

Cuestiones como estas constituyen problemas intrínsecos a la naturaleza de estas políticas y ponen en tensión la opción por la integración y el trabajo genuino, expresada en los mismos discursos que, por su parte, franquean un espacio de sentidos que tanto hacen a la identidad de los sujetos, como a su reconocimiento. Precisamente, es esta discordancia la que abre interrogantes antes que juicios definitivos, puesto que el lado práctico del problema (¿qué hacer?) hunde sus raíces en esa configuración cultural, tanto como en un estado de cosas<sup>20</sup> con el que la imaginación y la gestión política requieren lidiar: *valorar por el trabajo a población trabajadora por su condición de clase, pero no siempre, no todos, agente trabajador realizado como tal*. Vistas estas aristas del problema, ¿en qué medida, entonces, la concepción de la política “*vulnerabiliza*” cuando para trabajar en un trabajo hay que demostrarse como vulnerable? El *Plan ingreso por trabajo* se desmarca de la *contraprestación* y del *subsidio* de las políticas del neoliberalismo desde su nominación, hasta la forma de organización de los grupos y la modalidad de *retribución* y mayores exigencias en el cumplimiento de tareas *útiles* que habitualmente corresponden a obras y servicios públicos, es decir, prestaciones de los Estados locales. Pero la clasificación de *vulnerables* y *no empleables* y la “evaluación personal-familiar (por visita domiciliaria y análisis de encuesta socio-económica”, en los hechos reenvía el Plan a la asistencia clásica, que históricamente aportara al encauzamiento moral<sup>21</sup> de las masas populares y a la delimitación de la autovalía y la dependencia que, a su vez, contribuyó a desacreditar todo tipo de prestaciones asistenciales, cuyos servicios ante emergencias e infortunios de la vida, sin embargo, deberían reivindicarse como derechos universales.

Luego, ¿cómo es que la economía solidaria puede crear “trabajo genuino” para quienes previamente fueron trasladados a la órbita del MDS al advertirse su “inempleabilidad”, lo que los sitúa fuera del alcance de la política laboral del MTEySS? O este ministerio desconoce el trabajo solidario, o los cooperativistas no hacen “trabajo genuino” según la concepción de la política laboral vigente. O existe –esta es la hipótesis– una tensión irresuelta entre diferentes concepciones, cuyo desarrollo está abierto. Entonces, vale la pena prestar atención a quién es el sujeto de la política o cuál es el sujeto que la política constituye y/o multiplica al reunir o separar experiencias.

---

<sup>20</sup> Un estado de cosas no debería entenderse como hecho consumado, pero vale aclararlo. Se refiere a esas condiciones **resultado** del proceso descrito, y **en proceso**, simultáneamente. Precisamente, en qué dirección vaya, qué estado de cosas se va reconfigurando y/o instituyendo, no será ajena la política en sus infinitos pliegues y tramas de actores. Esta es una clave de lectura, aunque nos centramos en las “definiciones del plan”.

<sup>21</sup> No debe creerse que es el único vector de moralización. Toda política social (recuérdese la educación) es formadora del sujeto de la comunidad nacional (del ciudadano, del trabajador, de dirigente, etc.).

La pregunta por el sujeto puede parecer baladí ante la gravedad de los problemas concretos sobre los que es urgente tomar decisiones e intervenir. Pero cobra otro sentido desde el punto de vista de la cohesión socio-cultural que también es función de la política tanto como la seguridad económica y de ingresos y que, en el presente ciclo, fue asumida e incorporada como problema político por la gestión de gobierno que, conjuntamente, recuperó y mantiene al trabajo como el medio indispensable de enlace y estima social. Entonces adquiere sentido la pregunta por la cualidad del lazo con la comunidad cuando la calidad de la ocupación (ingresos, protecciones, condiciones de trabajo) está fuera de un paraguas institucional común –aunque se descuentan las particularidades– porque el mismo deviene frágil. La misma pregunta por la cualidad del lazo puede formularse en relación con las condiciones y medios de producción-circulación y las instituciones y política económica.

Por último, las instituciones del trabajo, ¿pueden contener a toda la población *ocupada en un trabajo –en un lugar, en unas funciones a las que se pretende reconocer y designar como tal–* aunque no sea el mercado el que los requiera y cree los puestos? Las instituciones sociales, ¿pueden asistir, proteger y dar garantías integrando (y no discriminando) a aquellos que *no pueden autosolventarse con sus propias fuerzas y/o capacidades?* Igualmente, ¿pueden estas instituciones dar protección y seguridad integrando y ampliando los horizontes, a quienes disponen sus cualidades –o pueden hacerlo– en tareas que no se valoran como trabajo (desde comunitarias hasta domésticas y/o de cuidado a artísticas), pero siempre necesarias? Se trata de problemas que comprometen a los decisores de políticas, pero exigen un debate más amplio para establecer nuevas bases de legitimidad de las políticas y de reconocimiento de sus sujetos. Y también, otra institucionalidad que, como veremos enseguida, también comenzó a configurarse en este período.

### Los recursos y la asistencia social

Hasta fines de 2009, el Plan Familias por la Inclusión Social –típico plan focalizado con condicionalidades, similar a *Oportunidades* de México, *Bolsa Familia* de Brasil, *Chile Solidario*, *Juntos* en Perú– era el principal plan de asistencia para familias que se hallaban en condiciones de no poder solventar sus necesidades de mantenimiento cotidiano. Como aquellos, este Plan consiste en un ingreso no remunerativo mensual, variable según la cantidad de menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad que componen el núcleo familiar, y demanda el compromiso de los adultos con su educación y la salud. El Plan se orienta a personas a las que se considera sin chances de ingresar al mercado laboral. En 2008, el subsidio llegaba a 574.876 familias, que en mayo de 2009 sumaron 626.765 (MDS-c: 14).

La Asignación Universal por Hijo sustituyó este tipo de transferencias. Desde 2010, bajo el título Familia Argentina en el MDS continúan programas como el Plan de Seguridad Alimentaria, focalizado en familias en condiciones de extrema pobreza; acciones con la Comunidad, que incluye el Plan Ahí, a través del cual se realizan prestaciones de salud (a embarazadas y niños), gestión de becas de estudio, pensiones y otras; desarrollo de infraestructura y actividades recreativas y culturales, en pequeños pueblos, parajes y barrios. Este Ministerio sostiene una amplia red de Centros Integradores Comunitarios (CIC),<sup>22</sup> Centros de Referencia (CDR), Mesas de Gestión Local y Centros de Gestión

---

<sup>22</sup> Los CICs tienen por objetivo la Coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud; la atención y acompañamiento a los sectores más vulnerables; la integración de instituciones y organizaciones comunitarias; y la promoción de actividades culturales, recreativas y de educación popular (MDS-g). Según informan funcionarios del Ministerio, la calidad de su funcionamiento no es uniforme pues se hace depender de la participación local.

Local (Comisión Nacional de Pensiones) para la promoción y la articulación del nivel central del Estado con el de las comunidades locales. Además, un tren sanitario recorre parajes y localidades aisladas y presta atención primaria en salud y asesoramiento en políticas sociales. Bajo su órbita se desarrolla también el Programa de pensiones no contributivas por vejez, invalidez, para madres de siete hijos y otros rubros como son las pensiones graciables,<sup>23</sup> las pensiones a ex combatientes de Malvinas y las que se otorgan por leyes especiales. El total de pensiones no contributivas pasó de 318.400 en 2002 a 930.576 en el primer trimestre 2010. El 56% corresponde a casos de vejez e invalidez, el 29% a madres y el 15% a los demás rubros (Roca, 2010). En cuanto al monto del beneficio de las primeras, en mayo 2009 era de 539 pesos (unos 150 dólares, aprox.), en tanto que ese mismo mes de 2011 alcanzaba 836 pesos (30% menos del haber previsional mínimo). Las Madres recibían entonces 770 pesos (220 dólares) y en 2011 ese ingreso ascendió a 1200 pesos (290 dólares).

En 2008 el presupuesto del MDS (6.814 millones de pesos) arrojaba que los mayores montos se destinaban a los planes de asistencia y menos del 3% se aplicaba al Plan “Manos a la Obra”, al que se sumaba cerca de 1% para capacitación laboral; 24% era para el Plan Familias, 14% para Seguridad Alimentaria y 59% para las pensiones no contributivas. Del Informe de Ejecución Presupuestaria de septiembre de 2009, surge que esta proporción se mantuvo en las previsiones de ese año de puesta en marcha del Plan Ingreso Social por Trabajo y la AUH: el 60% del presupuesto del MDS estaba destinado a las pensiones y para desarrollo local se preveía el 2,55% del mismo. Con la creación del PRIST, en octubre 2009, esta proporción se modificó y la incidencia de este componente es mayor desde entonces. En 2011, el 22 % se dispuso para el rubro trabajo<sup>24</sup> y 15% para Promoción y asistencia social (9,7% es Seguridad Alimentaria), donde hay un remanente insignificante del Plan Familia. Las Pensiones no contributivas, por su parte, siguen teniendo el mayor peso: el 58% de este presupuesto se destina a ellas.<sup>25</sup>

Sintéticamente, esto resume la disposición de los recursos presupuestarios del MDS, que tiene a su cargo la política social de asistencia y las transferencias no contributivas a grupos en condiciones de vulnerabilidad. Desde que la dimensión de la población trabajadora que no logra obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades adquirió las dimensiones antes citadas, las situaciones de vulnerabilidad comprenden esas circunstancias y la política de asistencia, más allá de sus sentidos y modalidades, tiene mayor peso y alcances en la política social general que, al menos parcialmente, se expresan en la distribución de los recursos de esta agencias del Estado. Otra parte de las demás prestaciones sociales que corresponden a la población que vive de su trabajo dependen del Sistema contributivo para la seguridad social y es tratada a continuación.

### **Las prestaciones de la seguridad social y la novedad de la Asignación Universal por Hijo (AUH)**

Las prestaciones de la seguridad social que dependen de los aportes y contribuciones derivados de la condición laboral formal y son administrados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) son las que corresponden los Regímenes de Jubilaciones y Pensiones y de

---

<sup>23</sup> Las pensiones graciables son discrecionales del Congreso de la Nación y es función de la Comisión Nacional de Pensiones controlar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley respectiva para su otorgamiento, y la posterior liquidación.

<sup>24</sup> Del total de los 19.789.881.844 de pesos de presupuesto asignados al MDS, el 20% corresponde al Programa Ingreso Social por Trabajo, a lo que se añaden los recursos del Manos a la Obra y para Capacitación y asistencia técnica (JGM-a).

<sup>25</sup> Elaboración propia con base en los datos de la Decisión Administrativa del Ministerio de Economía del 7/1/2011, que prorroga el Presupuesto Nacional para este año (JGM-a).

Asignaciones Familiares y al Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.<sup>26</sup> En 2010, las jubilaciones y pensiones de este régimen cubrían al 87,8% de la población adulta (ANSES-e).<sup>27</sup> El Seguro por Desempleo lo perciben quienes hayan aportado al Sistema (trabajadores registrados) por un período de 2 a 12 meses, según el tiempo durante el cual se hayan hecho los aportes. El monto de la prestación es proporcional al salario que recibía el trabajador, aunque con un tope máximo. El Seguro incluye cobertura médica, asignaciones familiares y reconocimiento de la antigüedad a los efectos previsionales. Las Asignaciones Familiares son componentes del salario y comprenden: una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual por cada menor de dieciocho años que se encuentre a cargo del empleado, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; y asignaciones monetarias eventuales por matrimonio, nacimiento, adopción y escolaridad primaria y secundaria.

Hasta 2008, en las autoridades de gobierno se advertía una considerable resistencia a discutir las proposiciones de una política de ingreso universal a la niñez que era demandado desde distintos sectores, privilegiándose la asistencia por vía del Plan Familia del MDS. Esto viró sorpresivamente hacia fines de 2009, cuando el Poder Ejecutivo dispuso una Asignación Universal por Hijo (AUH) para quienes están desocupados o trabajando informalmente y cuyos ingresos no superan el salario mínimo.<sup>28</sup> Esta asignación compone un nuevo rubro de las prestaciones de la ANSES –que pertenece a la órbita del MTEySS– y extiende la asignación por hijo que integra el salario de los empleados formales, a este otro conjunto de la población trabajadora. Se trata del programa de mayor novedad que, junto con el Plan Ingreso por Trabajo, toma nota de las condiciones del universo laboral local y en el capitalismo contemporáneo.

Algunos antecedentes de un ingreso universal a la niñez se elaboraron, presentaron y/o discutieron desde la década de 1990: han habido proyectos presentados por distintos legisladores de diferentes partidos políticos al Congreso de la Nación; proposiciones de la Central de Trabajadores Argentinos y del Frente Nacional contra la Pobreza; programas como el Ciudadanía Porteña, en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (iniciado en 2005); o el de Derecho Garantizado para la Niñez, en la Provincia de Buenos Aires. Principalmente, quienes mantuvieron la prédica por un ingreso universal y desarrollaron los argumentos políticos, económicos y académicos más sustantivos, han sido los investigadores del CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), en especial el economista Rubén Lo Vuolo (1995). Precisamente, por comparación con estas propuestas se plantean los principales debates y controversias con la estrategia del gobierno nacional.

---

<sup>26</sup> Las prestaciones de salud a los trabajadores argentinos se realizan por el subsistema de Obras Sociales, cuyo organismo de control es la Superintendencia de Servicios de Salud. Los riesgos del trabajo se resguardan por la Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, empresas contratadas por los empleadores, bajo la fiscalización de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

<sup>27</sup> En términos absolutos, se trata de 5.585.000 beneficios, lo que no es idéntico al número de beneficiarios, ya que jubilado/a que enviuda tiene derecho, además, a pensión del cónyuge. A la vez, si se consideran las pensiones no contributivas por vejez y los regímenes provinciales, la cobertura de la población de adultos mayores alcanza un porcentaje cercano al universo.

<sup>28</sup> *Art. 1) Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.*

*Art.2) Quedan excluidos del beneficio previsto en el artículo 1º inciso c) de la presente los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil (DNU 1602, 1/11/2009).*

La singularidad de la AUH es que, más allá de las comparaciones (erróneas) con los más exitosos programas de transferencias de ingresos como el Bolsa Familia de Brasil, no se ajusta a un programa de asistencia transitorio, sino que se crea como parte del sistema de seguridad social, gestionado (y solventado) por la citada ANSES que administra los componentes de base contributiva antes mencionados (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y seguro por desempleo). Es decir que, al mismo tiempo, constituye una cuña en el régimen clásico de la seguridad social de este país.<sup>29</sup> Vuelve más híbrida una institución que no se ajusta a sistemas modélicos. Como se indica antes, la administración de la Seguridad Social corresponde a la órbita del MTEySS (bajo cuyo gobierno se halla la población formalmente ocupada), y sus prestaciones son de base contributiva directa. La AUH resquebraja estos dos principios: incluye a una parte importante de esa población “vulnerable” que se halla en el mercado informal y no exige contribución directa de los destinatarios. En lo concreto, según información oficial, resulta que el 70% de los hogares incluidos por la AUH a las prestaciones de la Seguridad Social argentina, corresponden al 20 % de hogares de más bajos ingresos (ANSES-e). Al extender una asignación de este régimen a estos grupos familiares que se desempeñan en la economía informal, *uniformiza el reconocimiento del trabajo por sobre la condición del contrato*. Y reintroduce en la órbita de este Ministerio a población que antes fuera transferida al MDS por “inempleable”.

Ahora bien, en los dos artículos del Decreto 1602, transcritos en la nota 28, se prefiguran las diferencias con las propuestas del Ingreso Ciudadano para la niñez, con los programas de transferencias condicionadas de ingresos (vg. el Plan Familia) y también con las Asignaciones Familiares que componen el salario de los empleados formales, dando cuenta de la originalidad de su fórmula híbrida. De ahí que no puedan aplicarse sin más las conclusiones de los estudios que asimilan la asignación a los subsidios asistenciales o que lo critican desde los principios del Ingreso Ciudadano y sí, en cambio, haya que detenerse en sus particularidades.

En primer lugar, tal como se destaca en los párrafos anteriores, se trata de una prestación de la seguridad social, para trabajadores y desocupados que no reciben el salario familiar o seguro por desempleo, respectivamente, por estar o provenir de ocupaciones informales. Es decir que la nueva asignación se inserta en un sistema sostenido (entre otros recursos provenientes de las rentas del Estado y de diversos tributos) por contribuciones de los empleados registrados y de aportes patronales (del régimen del empleo formal), por lo que tiene la particularidad de desacoplar la prestación de la contribución directa del titular. En ese sentido, si bien desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera de la seguridad social, los especialistas señalan que se aumentan los riesgos, considerando el principio de solidaridad, ésta se amplía al cubrir a quienes no tienen capacidad de aportes directos, por lo menos limitando formalmente la discriminación al instituir la asignación como un derecho más que los incorpora al sistema común y también en el camino de sistemas universales. Es decir, sistemas en los que el derecho a protecciones y seguridad ante avatares no dependa de condiciones que escapan a la capacidad de incidencia de los sujetos, como es la dinámica del mercado de trabajo.<sup>30</sup> Al respecto y en relación al riesgo señalado, por cierto no se modificó hasta

---

<sup>29</sup> En diciembre de 2008 se clausuró el régimen mixto (de seguro privado y de reparto), al crearse por la Ley 26.425 el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que volvió a ser público y de reparto en su totalidad. Por la misma ley, los fondos depositados en las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) pasaron a ser manejados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), con autonomía económica y financiera.

<sup>30</sup> Así concebida la universalidad no inhabilita prestaciones cuyo objeto son necesidades o situaciones particulares, especiales o imprevisibles o coyunturales o, incluso, consecuencias negativas de las propias

el momento el régimen de financiamiento de la seguridad social.<sup>31</sup> Respecto de quienes son incorporados como nuevos titulares de este derecho, lo hacen en un entramado socio-cultural en el que subsisten prejuicios respecto de “los pobres” y desocupados, por lo que las críticas habituales insisten en el efecto de desestímulo al trabajo y de incitación a estrategias abusivas por parte de las familias. Los cambios culturales (en este caso, en los sentidos que fundan el derecho) no se producen por la instalación de la norma, pero la política puede estimularlos, como en este caso, poniendo en discusión otras razones y puntos de vista.

Luego, si la presencia de niños/as y adolescentes en el hogar es la condición y justificación de una asignación por cada uno de ellos, que son materia de las obligaciones (de los adultos y del Estado), los destinatarios de la AUH son los trabajadores (*informales o desocupados*) con niño/as y adolescentes a cargo. Esto hace diferente a esta prestación de las propuestas de Ingreso Ciudadano, en cuyo caso se trata de un derecho individual que corresponde a cada sujeto niña o niño, independientemente del grupo o de las condiciones del hogar en el que se halle.

Por último, el Decreto excluye del derecho a la AUH a quienes tienen remuneraciones superiores al salario mínimo, vital y móvil, lo que constituye una de las diferencias con las Asignaciones Familiares que perciben los empleados formales, la que alcanza a distintos niveles salariales, hasta un máximo que, en septiembre de 2011 pasó de 4800 a 5200 pesos.<sup>32</sup> Además, el límite del salario mínimo hace que queden excluidos los trabajadores por cuenta propia inscriptos en las categorías más bajas del régimen del monotributo, aunque sí alcanza a los trabajadores de la economía social inscriptos en el monotributo social. Como los ingresos de quienes permanecen en condiciones de informalidad son, además, muy difíciles de estimar y probar, no sólo por la informalidad en sí, sino por su irregularidad, ambas cuestiones tienen que producir fricciones en la franja de trabajadores de más bajas rentas.

Otra diferencia con el Régimen de Asignaciones Familiares y también con los principios del Ingreso Ciudadano radica en las condiciones y responsabilidades adultas respecto de los menores. El decreto posterga el cobro del 20 % del monto asignado, condicionándolo a la observancia de los controles sanitarios obligatorios para menores y al cumplimiento del ciclo escolar correspondiente (primario o secundario). A la inversa, en el caso de los empleados formales, a la asistencia escolar (primaria o secundaria) le corresponde una asignación suplementaria, aunque igualmente condicionada a la certificación extendida por el establecimiento al que concurren los niños. Y no hay requisitos respecto de los controles de vacunación que, siendo obligatorios, los reclama (o debería) la institución escolar. Asimismo, el régimen contempla asignaciones por matrimonio, prenatal,<sup>33</sup> licencia por maternidad, nacimiento/adopción y por embarazo, desde el inicio del mismo. Desde marzo de 2011 también se extendió la Asignación Universal a las embarazadas, desde el tercer mes de gestación.<sup>34</sup>

---

políticas. La focalización de estas prestaciones no es equivalente a la focalización como lógica general de la política social, según la cual todas las protecciones se vuelven compensatorias y subsidiarias del mercado.

<sup>31</sup> El financiamiento parcial de la seguridad social por los aportes de los ocupados (formales) y las contribuciones de los empleadores dio pábulo a quienes señalan a la AUH como una “*quita a los jubilados*”, más aún porque los haberes jubilatorios mínimos han sido históricamente bajos.

<sup>32</sup> Para los empleados alcanzados por la obligación del tributo a las ganancias, las cargas familiares se deducen del mismo.

<sup>33</sup> Consiste en una suma de dinero mensual que se abona a la trabajadora en relación de dependencia desde el momento de la concepción hasta el nacimiento o interrupción del embarazo (ANSES-b).

<sup>34</sup> La Asignación por embarazo para protección social “Consiste en una prestación monetaria, no retributiva, que se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que no exceda las seis (6) mensualidades” (ANSES-c).

¿Qué se pretende atender con esas condicionalidades que se imponen con la AUH? Se supone que el sujeto de la protección, de la escolarización y la preservación de la salud (aun no siendo el titular de la Asignación, aunque sí su razón de ser), es el niño/a o adolescente. No obstante, quien ejerce la tutela (y tiene una parte de la obligación de la escolarización y la salud) son los adultos a cuyo cargo están los menores. La otra parte de la responsabilidad corresponde al Estado, que está obligado –y se obliga una vez más– a proveer los medios para preservar la salud y para la escolarización. La otra obligación del Estado es velar por la observancia efectiva de los derechos del niño, niña o adolescente (a la educación y la salud, entre otros) ante el adulto que lo representa. Entre éste y aquellos existe una relación asimétrica por la dependencia que se genera en la necesidad de protección, cuidados y atención que por largo tiempo requiere la cría humana, pero que varía cultural y socialmente. Se entiende, entonces, el problema que subyace a las condicionalidades y a las medidas de control que se instituyen por los planes sociales, las que no están exentas (como toda política social) de un régimen moral, así como tampoco escapan a los prejuicios y al realismo del funcionariado. Si los niños, niñas y adolescentes son declarados sujetos de derecho, el Estado queda obligado a velar porque los derechos se efectivicen proveyendo los recursos y, también, estando atento a las situaciones de asimetría. Hay aquí, una vez más, una tensión entre el control y la autonomía; entre libertad individual y relaciones asimétricas; o entre el derecho público y el familiar privado, propia de las políticas sociales y de las regulaciones laborales.<sup>35</sup> Empero, el problema (moral y práctico) es determinar si el recurso de la retención es el más adecuado, si mejora y cuánto las chances de estudiar y de cuidar la salud de los miembros menores de estas familias, o si manifiesta y/o crea una distinción negativa en comparación con los mecanismos pre-existentes de las Asignaciones Familiares. Es probable que el control sanitario pueda implementarse por diferentes mecanismos que no generen asimetrías, como son las campañas masivas (en las escuelas o en los barrios), y la diseminación de la infraestructura sanitaria básica, que permita superar las dificultades de acceso, tiempo, costos de traslado, etc. que son habituales y más costosas para los sectores con menores recursos. Una contribución importante en este sentido es la red de Centros antes citados que sostiene el MDS.<sup>36</sup> Y en el caso de la escolarización, la cuestión es si se trata de chantajear a adultos previsiblemente irresponsables, o si, por el contrario, se atiende a una necesidad; es decir, a los mayores gastos que una familia debe hacer para sostener la asistencia de los hijos a la escuela (en ropa, útiles escolares, transporte, entre otros), que están considerados en la asignación por escolaridad que perciben los trabajadores formales. Se trata de una discusión que debe darse y sostenerse también empíricamente y sin preconceptos. Mientras tanto, estas u otras estrategias de aplicación de este estipendio de la seguridad social, no anulan la superioridad de la AUH respecto de los planes de transferencias condicionadas porque se trata de un paso importante en la ampliación de la misma, al incorporar al sistema a población que estaba por fuera de sus instituciones. Por otra parte, al admitir un principio de no contribución directa (y de desenganche de los derechos sociales de la condición laboral,<sup>37</sup> determinante hasta ahora), tiende a privilegiar el derecho/la obligación de protección por sobre “la capacidad de aporte”. Y, simultáneamente, en tanto que no deben demostrarse condiciones extraordinarias de pobreza, si no declarar ingresos (aunque sean los

---

<sup>35</sup> Al respecto, Paula L. Aguilar halla interesantes debates referidos a la regulación del trabajo a domicilio, que serán aportes importantes para la comprensión de este problema cuando presente su tesis doctoral sobre “El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales, Argentina 1890-1940” (Fac. de Ciencias Sociales-UBA).

<sup>36</sup> Como ya se señaló, no todos están provistos de los recursos profesionales y materiales que demandan las comunidades.

<sup>37</sup> Como se dice en páginas anteriores, se trata de la *condición laboral*, no del trabajo, en tanto el sujeto al que se asigna la nueva prestación se lo presupone un *trabajador*.

mínimos los que habilitan el cobro) tiende a dar unidad al sujeto del derecho (trabajadores, en diferentes condiciones de ocupación). Por otra parte, aunque subsisten incongruencias, como es el caso de los monotributistas (sociales y de categorías más bajas),<sup>38</sup> la formalización laboral del titular no lo pone ante la posibilidad de pérdida de ese ingreso, sino que pasa automáticamente a percibir los adicionales del salario familiar; lo mismo ocurre a la inversa, en el caso de pasar de la formalidad a la informalidad, aunque en este caso implica una pérdida en la calidad de la prestación.

En síntesis, mientras que las propuestas del Ingreso Ciudadano para la niñez tienen como materia un ingreso suficiente para cubrir necesidades básicas, para cada niño/ña en tanto ciudadano individual, independientemente de la pertenencia social del grupo familiar que integra, y no admite ninguna condición, la AUH es suplementaria del ingreso del trabajador para la protección de los niños/as a su cargo, según determinadas condiciones de ocupación e ingresos y establece requisitos para mantener el derecho. También las asignaciones familiares clásicas son suplementarias del salario del trabajador, para atender mayores necesidades que plantean los hijos, o eventos familiares específicos cuya ocurrencia o cumplimiento deben demostrarse. Las transferencias condicionadas, a su vez, son ayudas transitorias para una categoría especial de ciudadanos, que se definen por su vulnerabilidad. En el primer caso, el ingreso se inscribe en los derechos del ciudadano y en el segundo en los derechos del trabajo; las transferencias son “beneficios” no exigibles como derechos.

### **Conclusiones y algunas reflexiones acerca de la política social y el trabajo**

El repaso de las políticas socio-laborales del Estado nacional argentino, desarrolladas a lo largo de la última década y como parte de la salida de la hegemonía neoliberal, no agota las intervenciones sociales que, en esa misma dirección, permiten reconocer un escenario mucho más complejo, heterogéneo y disputado que aquel que se había instaurado hacia el fin de siglo. Del mismo modo que no queda revisado el espectro de acciones, operaciones y diligencias públicas de lo que definimos al inicio como política social (desde sectores específicos a planes más o menos efímeros, que se desarrollan en los más variados intersticios del aparato institucional del Estado central, de los estados provinciales y/o locales), tampoco la política se agota en su formulación y formalización estatal. De hecho, es una parte –la más ostensible y también, aparatosa en términos de la maquinaria institucional que se monta y pone en marcha– de la disputa por la hegemonía ideológica, por el control de las poblaciones, por la realización y/o preservación de capital político de agentes que se mueven en espacios difusos de formalidad / informalidad, legalidad / ilegalidad, visibilidad / opacidad. Y también son parte de la política (de esa disputa) el lugar y el momento en los que el Estado se funde con sus empleados. Aunque tardía, esta es una advertencia necesaria, una clave de lectura que previene acerca de la parcialidad de las conclusiones a las que pueda arribar, y una alerta acerca de la política como práctica y de la práctica política que quedó fuera de este análisis. En descargo, cabe acotarse que el objetivo se limitó a reconstruir los trazos fundamentales que permiten comprender el sentido general de las políticas socio-laborales que distinguen la acción estatal en el ciclo que caracteriza a la primera década del siglo XXI, a lo largo del cual se fueron reconfigurando las representaciones que *enlazan a los grupos entre sí y a la comunidad nacional*. Sentido general que es parte de un diferente clima de época en buena parte de Latinoamérica y al que también contribuye activamente.

---

<sup>38</sup> La posibilidad de pasar de la condición de monotributista social a revistar en una categoría corriente de este régimen tributario indicaría, como se dice antes, una mejora en la rentabilidad de la unidad productiva y en los ingresos de sus titulares. Sin embargo, ese cambio puede significar la pérdida del ingreso más seguro del hogar, cual es la Asignación, lo que resulta claramente inconveniente.



Ese “clima de época”, que por momentos parece un retorno a las perspectivas clásicas de centralidad de los Estados nacionales, no omite la transformación producida en la esfera del trabajo del capitalismo global y en lo que el trabajo significaba y aseguraba para la vida de las personas y para su reconocimiento y valoración por su comunidad. Es esa transformación lo que plantea una encrucijada a la política social en lo que tiene que ver con los dispositivos del mutuo reconocimiento en una comunidad política abstracta, cual es la Nación. Lo que la transformación (también cultural) del capitalismo global interrumpió es lo que antes había constituido como cauce natural: la vida de trabajo –que no omitía el sacrificio, por el contrario, lo presupone como un valor– conduciría al logro del bienestar, a la seguridad ante los imprevistos, amén de la identidad de clase. Si en nuestro país y en los hechos, la visión de una vida previsible nunca alcanzó a toda la población trabajadora, tampoco dejó de ser una promesa que, además, se encarnó en el movimiento político que, en este caso, incluyó a la clase obrera en una identidad más abarcativa (más difusa, también) y dio sentido a la solidaridad de los grupos sociales y a su integración a la comunidad nacional. El trabajo, los trabajadores y el peronismo se aunaron en esa promesa, al punto que aun el desmonte de esa articulación trabajo-protecciones se hizo por su intermedio.

Además de las particularidades locales, el país (como la región) no escapa al movimiento del sistema mundial en el que también el empleo en general (es decir, aun en las mejores condiciones) es volátil como el dinero, y de rápida obsolescencia, como sus productos, lo que hace más incierta la vida en general y más restringido el acceso a formas de vida en común. En algún sentido, la perplejidad ante estas transformaciones, que alcanzan la profundidad de la cultura (de los modos de estar en el mundo y con otros) se expresa en los propios fundamentos de las intervenciones que apelan al trabajo como fuente de solidaridad de clase y pertenencia nacional, cuando oscila entre distinguir al sujeto por su distinta potencialidad para el mercado o propiciar la universalidad de los derechos. Las políticas analizadas impulsadas por un gobierno que también se identifica como peronista, tienen nuevamente al trabajo como el elemento que ensambla la vida social, aunque las intervenciones se distingan entre aquellas que se proponen recomponer un régimen laboral que dé una razonable certidumbre a la vida de las gentes, de las que, sostenidas en razones similares acerca del sentido del trabajo como fuente legítima de ingresos y de solidaridad, no traspasan el carácter de “plan” del que se valen quienes no podrán ser parte de aquel régimen porque no son parte del mercado laboral, aunque estadísticamente compongan la PEA. En tanto que las formas de trabajo que son patrocinadas como medio de “inclusión” discurren al margen del régimen de regulación y ajenas a la autoridad laboral (y lo mismo respecto de la política económica), y son dirigidas a un “sujeto vulnerable”, conforman un sector fragmentariamente integrado, cuyos miembros son interpelados por la política como compatriotas trabajadores, pero a los que la propia política distingue y ofrece alternativas que no son equivalentes. Aunque en ellas se manifieste el reconocimiento de las transformaciones profundas en el trabajo capitalista y se exprese la intencionalidad política de reconocer y alentar otras formas de producción (y de lazos). Y aunque estén destinadas a un sujeto trabajador reconocido como tal, cuya situación de desempleo no depende de sus carencias sino de causas estructurales que la política no logra torcer.

A la vez, entre la apuesta por el trabajo y la realidad de sus condiciones, la AUH resulta novedosa y original:<sup>39</sup> tiene al trabajo como justificación, no se sale de las fuentes doctrinarias del peronismo, ni de la matriz cultural de la sociedad del trabajo, pero no está anclada en la asistencia peronista clásica ni en el país de los tiempos en los que “no trabajaba el que no quería”. Propone una novedad más allá del neoliberalismo y de los planes de transferencias de ingresos, habiendo esquivado “al ciudadano” de la sociedad posindustrial como justificación de la asignación por hijos y

---

<sup>39</sup> Como creación concreta, no como idea. Antes consigné proposiciones que la antecedieron.

de la inclusión en la seguridad social (aunque parcial) de población trabajadora desestimada por el mercado de trabajo. Recurre al trabajo más allá del empleo y más acá de la ciudadanía.

Para terminar: como dije antes, el análisis de la política social no puede soslayar la cuestión del reconocimiento o de la cualidad del sujeto en el que se basa el merecimiento o el derecho a una vida buena, porque necesariamente contribuye a ambas: a cualificar al sujeto y a la definición y alcances (o su limitación) de lo que es una buena vida. Como quedó dicho, por sobre los paradigmas ideológicos (liberal-economicista, que desecha a los inútiles para el mercado; o humanista, que reconoce capacidades que el mercado es incapaz de utilizar), es la *ocupación en un puesto de trabajo* el lazo del sujeto con la nación. De ahí que los programas estimulan tal ocupación, sea como compensación de la carencia, en el primer caso; o como decisiones y argumentos en los que tiene un lugar central un sujeto que es, por esencia, un/a trabajador/a (productivo/a, más precisamente). Es esa la condición que dignifica, da derechos y un lugar en el mundo, para una matriz interpretativa forjada en relación con la posibilidad (más o menos utópica) del pleno empleo.

Al respecto, hace ya tiempo especulaba que “cuando se priorizan objetivos de bienestar y de satisfacción de necesidades de alcance universal [es] necesario llevar el debate “más allá de los límites del sistema” [y ] la cuestión que fuerza [esos] límites es la del trabajo [...] a condición de liberar el concepto de las restricciones capitalistas [...] para tener como horizonte más amplio, el sentido de actividad creadora” (Grassi, 1997: 388) Presumía entonces que era “...posible pensar estrategias de empleo atendiendo a las actividades humanas “no productivas” desde el punto de vista de la acumulación capitalista –la producción artística, intelectual, de servicios socio-comunitarios o el desarrollo de habilidades y talentos especiales– como trabajo socialmente valioso, aunque no produzca valor económico”. Sin embargo, advertía que se trata de “una cuestión de debate cultural [ya que] las disposiciones a la creación, al servicio altruista, al pensamiento reflexivo, etc. se desestiman de hecho, porque “de eso no se puede vivir” (*Ibid.* 398).

Asumía al “trabajo” como “capacidad creadora del sujeto humano” para refutar su definición capitalista como ocupación “útil” en un puesto, porque su centralidad conlleva la desconsideración de esas prácticas, aun cuando son actividades necesarias para mejorar la calidad de la vida social. Por eso, no se estimulan, no se valoran, no se pagan y –puede reverse ahora- para ser valoradas, deben asimilarse a “trabajo”, y a sus agentes como “trabajadores”. Así, por ejemplo, los artistas deben ser “trabajadores de la cultura” y sólo de este modo se justifica que “vivan del arte”, quehacer que, entonces, parece no tener valor en sí mismo. Pero el trabajo como ocupación útil, que exige sacrificio, trasciende al capitalismo<sup>40</sup> y vertebró ideologías opuestas. Quizás, entonces, una crítica cultural más radical deba ser al “señorío” del trabajo como padecimiento, para valorar áreas del quehacer humano como otros vectores de integración y participación social, como otras “formas de estar en el mundo” cuya razón de ser radique en hacer más agradable la vida de todos. En lo que atañe a la política del Estado, contribuyen a ello estrategias de estímulo a actividades humanas como la producción artística, intelectual, de servicios socio-comunitarios, de cuidado, etc. que, aunque no produzcan valor económico enriquecen la vida de los sujetos. La ampliación de recursos que mejoren significativamente (en calidad y cantidad) el acceso de la población a estos goces y también a formarse en su ejercicio y por ello tener derecho a una buena vida y a la seguridad y las protecciones instituidas sería, así, una política de integración que contribuye a ensanchar el horizonte de la política social con un sentido progresivo. Como se puede advertir, ésta no se reduce al problema de dar

---

<sup>40</sup> Desde la antigüedad griega, pasando por la tradición judeo-cristiana, las actividades englobadas como trabajo (aquellas que se hacen para la satisfacción de necesidades), se asocian al sacrificio, al esfuerzo e incluso al castigo por alguna desobediencia o pecado. Puede verse Neffa, 2003: cap. 1.

respuesta a las necesidades particulares de individuos o grupos, porque ellas se enzarzan a las cualidades y a la calidad de la vida social en una comunidad política. Dimensión del problema que no puede subordinarse a los aspectos técnicos u operativos (como pretendieron las corrientes tecnocráticas), ni a la cantidad de los planes o programas que se desarrollen, sin la interrogación permanente por el sujeto de la política, que no está dado por anticipado sino que es constituido en su mismo desarrollo por el que, al unísono, se ordena y configura la vida social.

### Bibliografía

- Altimir, Oscar; Luis Beccaria y Martín González R. (2002): "La distribución del ingreso en la Argentina, 1974-2000". En Revista de la CEPAL 78, Diciembre.  
Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/19351/lcg2187e\\_Altimir2.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/19351/lcg2187e_Altimir2.pdf)
- Beccaria, Luis (2007): "Pobreza". En: Susana Torrado (comp): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. Edhasa, Buenos Aires.
- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal, Madrid.
- Castel, Robert (2011): *El ascenso de las incertidumbres*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Curcio, Javier y Alejandra (2011): "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010". En: Danani, C. y S. Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. UNGS, Los Polvorines, Argentina, pp. 61-101.
- Danani, Claudia (2009): "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En: Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (organizadoras): *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. UNGS/Prometeo, Buenos Aires, pp. 25-51.
- Danani, Claudia y S. Hintze (coordinadoras) (2011): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. UNGS, Los Polvorines, Argentina.
- Danani, Claudia y E. Grassi (2008): "Ni error, ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993-2008)". En: Javier Lindenboim (compilador): *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Eudeba, Buenos Aires, pp. 259-298.
- Grassi, Estela (2011): "Argentina. La Reforma neoliberal y la ¿"contra reforma"?". Transformaciones estructurales y una larga transición". En: Gallardo Gómez, Rigoberto y Jaime Preciado (coordinadores): *Dilemas latinoamericanos. Otro desarrollo desde el Sur global* (Tomo I). FronterAbierta -Universidad de Tijuana, México, pp. 295-336.
- Grassi, Estela (2004): *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Espacio Ed. Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2003): *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Espacio Ed. Buenos Aires.
- Grassi, Estela (1997): "Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano". En: Ernesto Villanueva (coordinador) *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina, pp. 375-401.
- Kennedy, Damián y J. M. Graña (2009): "Salarios y productividad en la industria argentina. Perspectivas a partir de una mirada histórica". Ponencia presentada al 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires, agosto de 2009.
- Lindenboim, Javier (2008): "Auge y declinación del trabajo y los ingresos en el siglo corto de Argentina". En: Javier Lindenboim (compilador): *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. EUDEBA, Buenos Aires: pp. 23-67.
- Lo Vuolo, Rubén (coordinador (1995): *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ciepp-Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Luci, Florencia (2009): "Nuevas formas de trabajo en las grandes empresas: individualización y estrategias de carrera entre asalariados de altos puestos". En: Grassi, E. y C. Danani (organizadoras): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Espacio Ed. Buenos Aires, pp. 127-154.

## La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea...

Estela Grassi

Neffa, Julio C. (2003): *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. Lumen-Hvmanitas, Buenos Aires.

Sennett, Richard (2000): *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en nuevo capitalismo*. Anagrama, Barcelona.

### Fuentes documentales y de datos estadísticos

AFIP (Agencia Federal de Ingresos Públicos):

(a) [http://www.afip.gov.ar/genericos/guiavirtual/directorio\\_subcategoria.aspx?id\\_nivel1=1395&id\\_nivel2=1493](http://www.afip.gov.ar/genericos/guiavirtual/directorio_subcategoria.aspx?id_nivel1=1395&id_nivel2=1493) (consulta 13-07-2011)

(b) <http://www.afip.gov.ar/institucional/afipsimulada/archivos/trabPrestaSegSocial/A/MonSocial/onlaMiradaDeDesarrollol.pdf> (consulta 25-07-2011)

ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social):

(a) *Información de prensa*, en línea en <http://www.anses.gov.ar/prensa/> documentos subidos en fechas 2-11-2010 - 12-10-2010 (consulta: 15-03-2011).

(c) <http://www.anses.gov.ar/trabajadores-actividad/asignaciones-familiares/trabajadores-suaf/prenatal.php-a> (consulta: 26-07-2011)

(d) <http://www.anses.gov.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social/> (consulta: 26-07-2011)

(e) <http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2010/pres-82x100to-final.pdf> (consulta 14-12-2011)

Beccaria, Luis A.: “Sobre la pobreza en la Argentina: un análisis de la situación en el Gran Buenos Aires”. Documento de Trabajo N° 9, Buenos Aires: INDEC/IPA 13, 1989.

CIFRA-CTA: Informe de Coyuntura N° 8, Noviembre 2011.

<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Informe%20de%20coyuntura%2008%20-%20Octubre%202011.pdf>

JGM (Jefe de Gabinete de Ministros):

(a) Decisión Administrativa N° 1 7/01/2011-  
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2011/ley/decadm.pdf>

(b) [Informe de Avance al Honorable Congreso de la Nación – Ejercicio 2012 – Mje. N° 535, 29/6/2011](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2011/ley/decadm.pdf)

González, Mariana (CIFRA- CTA): “Hay un menor dinamismo”. En Diario Página 12, 18-07-2011.

INAES (Instituto Nacional de Economía Social):

(a) <http://www.inaes.gov.ar/es/noticias.asp?id=946> (consulta 13-07-2011)

(b) <http://www.inaes.gov.ar/es/Institucional/organigrama.asp> (consulta 13-07-2011)

INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos):

(a) *Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en el aglomerado GBA, desde mayo 1988 en adelante*. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/principal> (consulta 6-7-2011).

(b) *Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación; Total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante; Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante*. Series disponibles en: [http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=34](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=34) (consulta 6-7-2011)

(c) INDEC – *Tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación. Primer trimestre de 2003 a 2011*. Disponibles en: [http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=34](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=34) (consulta 6-7-2011)

Lindenboim, Javier (CEPED,UBA/CONICET): “Detrás de las cifras, aún de las dudosas. Perspectivas de la ocupación en la Argentina actual”. En: *Cash, Suplemento económico de Página 12*, 10-07-2011.

MDS (Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina):

La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea...  
Estela Grassi

- (a) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Buenos Aires Tomo I, 2011.
- (b) *Informe de Gestión Presupuestaria*, septiembre 2009.
- (c) *Rendimos cuenta, mayo 2007-mayo 2009*.  
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1.%20Rendimos%20Cuentas.pdf> -[consulta 16/6/2011].
- (d) Resolución Ministerial N° 3182 del 6-8-2009, de Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo.
- (e) <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/2.%20Proceso%20de%200aprobaci%c3%b3n%20para%20la%20incorporaci%c3%b3n.pdf> (consulta 20-7-2011)
- (f) <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/8.%20%20Informe%20Semestral%20Programa%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo%20-%20julio%202010.pdf> (consulta 20-7-2011)
- (g) <http://www.desarrollosocial.gob.ar/comunidad/140> (consulta 15-6-2011)
- (h) <http://www.mds.gov.ar/ArgentinaTrabaja> (consulta 9-3-2011)
- (i) (<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRISTresultados2011.pdf>)
- (j) <http://www.desarrollosocial.gob.ar/discursosobretalleresfamiliares19demayo/491> (“La economía social sigue creciendo”: 19/5/2011)

MEcom (Ministerio de Economía de la República Argentina): “Decisión Administrativa del Ministerio de Economía del 7/1/2011, que prorroga el Presupuesto Nacional”: Anexo Jurisdicción 85 - Ministerio de Desarrollo Social, título: Listado de Programas y Categorías equivalentes.

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social): <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt/> (consulta: 6-07-2011)

OIT – LABORISTA - Base de datos estadísticos. En línea: <http://laborsta.ilo.org>

PEN (Poder Ejecutivo Nacional): Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/09, de creación de la Asignación Universal por Hijo.

Roca, Emilia: “Los retos y las oportunidades de la Seguridad Social en la Argentina”. PPT para Diálogos de Protección Social – CIPPEC-Universidad de San Andrés-Tzedaká. Buenos Aires, 14 de mayo 2010.

Secretaría de Seguridad Social: *Boletín Estadístico de la Seguridad Social, primer y segundo trimestre de 2009*. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, 2010.

SEL Consultores: *Newsletter sobre Situación Laboral y Social*. Buenos Aires. Disponible en PDF en: <http://www.selconsultores.com.ar/> - Números de: Octubre 2011: “El error de diagnóstico de la oposición”;

Julio 2011: “El núcleo duro de la pobreza se resiste a replegarse”; Febrero 2011; Abril 2010.

SPTyEL (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina): *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003 – 2010*. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, 2010. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> (consulta 6-7-2011).

SPTyEL (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina): *Evolución del Empleo registrado del Sector privado en los principales centros urbanos. Primer trimestre 2011*. Informe en base a Encuesta de Indicadores Laborales. Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, 2011. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/eil/EIL%201%20trim2011.pdf>